

Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale

Marianne Trigalo, Gilles Debizet, Alain Faure, Guillaume Gourgues, David Guéranger, Laetitia Dablanc

▶ **To cite this version:**

Marianne Trigalo, Gilles Debizet, Alain Faure, Guillaume Gourgues, David Guéranger, et al.. Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale. 2007. halshs-00135823v2

HAL Id: halshs-00135823
https://shs.hal.science/halshs-00135823v2

Preprint submitted on 19 Apr 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sous la direction de Marianne Ollivier-Trigalo

Six régions à l'épreuve des politiques de transport

DECENTRALISATION, REGIONALISATION FERROVIAIRE ET DIFFERENCIATION TERRITORIALE

Synthèse INRETS N°55
Mars 2007

La coordonnatrice scientifique :

Marianne Ollivier-Trigalo, Chargée de Recherche à l'INRETS-LVMT.
marianne.trigalo@inrets.fr

L'Unité de recherche :

Laboratoire Ville Mobilité Transport
19, rue Nobel - Cité Descartes
77455 Champs-sur-Marne CEDEX 2
Tél. : 01 64 15 21 18 – Fax : 01 64 15 21 40

Ce rapport a bénéficié des commentaires et remarques des référés suivants :

Michel Rousselot, président du groupe 11 du PREDIT, Jacques Theys, responsable du CPVST-DRAST, et Jean-Marc Offner, directeur du LATTS, membres du bureau du groupe 11 du PREDIT

Photo couverture : Pierre Blatrix, Bourg-en-Bresse, 2006

Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité INRETS
Service des publications 2, avenue du Général Malleret-Joinville 94114 ARCUEIL CEDEX Tél. : 33 (0)1 47 40 70 74 - Fax : 01 45 47 56 06
www.inrets.fr

© Les collections de l'INRETS

N ° ISBN 978-2-85782-652-1 N° ISSN 0769-0274

En application du code de la propriété intellectuelle, l'INRETS interdit toute reproduction intégrale ou partielle du présent ouvrage par quelque procédé que ce soit, sous réserve des exceptions légales

Fiche bibliographique

UR (1er auteur) **LVMT**	**Projet n°**	**INRETS** **N° 55**
Titre : Six régions à l'épreuve des politiques de transport		
Sous-titre : Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale		**Langue** **Français**
Auteur(s) **Sylvain Barone** (CIFRE-RFF, CEPEL), **Laetitia Dablanc** (INRETS-LVMT), **Gilles Debizet** (PACTE), **Alain Faure** (PACTE), **Guillaume Gourgues** (PACTE), **David Guéranger** (LATTS), **Marianne Ollivier-Trigalo** (INRETS-LVMT), **Philippe Rigaud** (INRETS), **Jean-Pierre Wolff** (CIRUS-CIEU), **Geneviève Zembri-Mary** (LATTS), **Pierre Zembri** (MRTE)		**Rattachement ext.** Université de Montpellier I, ENPC, Université de Marne-la-Vallée, Université Joseph Fourier, CNRS, IEP Grenoble, Université de Toulouse Le Mirail, Université de Cergy
Nom adresse financeur, co-éditeur **ADEME / GO11 PREDIT 2002-2006**		**N° contrat, conv.** **Ademe/Enpc n° 0403C0060**
		Date de publication **Mars 2007**

Résumé

Si les Régions contribuent aux investissements affectés aux réseaux routiers et à l'extension du réseau TGV, elles sont aussi, depuis peu, autorités organisatrices des transports régionaux de voyageurs (principalement, les TER). Leurs responsables politiques et techniques se retrouvent ainsi en première ligne pour faire face à la montée des préoccupations environnementales, à la prégnance des modes routiers, à l'étalement urbain. Pour mieux comprendre ce contexte d'incertitudes et de mutations, sept équipes de chercheurs ont mené en commun une vaste enquête comparative et pluridisciplinaire en 2006 sur le Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes, l'Alsace, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur et le Centre. La recherche, réalisée sous l'égide du GO11 'Politiques des transports' du PREDIT, propose une série de résultats éclairants sur les mécanismes d'institutionnalisation régionale, sur l'émergence de nouveaux corps de doctrine, sur le processus de différenciation territoriale au fil de chaque histoire politique et sociale, sur l'évolution des réformes de décentralisation et sur la montée en puissance des pouvoirs métropolitains.

Mots clés

Région, action publique, transports, décentralisation, ferroviaire

Nb de pages	**Prix**	**Bibliographie**
233	**15,24 euros**	**Oui**

Publication data form

<table>
<tr><td>UR (1st author)
LVMT</td><td>Projet n°</td><td colspan="2">INRETS
N° 55</td></tr>
<tr><td colspan="4">Title: Six regions to the test of transport policies</td></tr>
<tr><td colspan="3">Subtitle: Decentralization, rail regionalization and territorial differentiation</td><td>Language
French</td></tr>
<tr><td colspan="3">Author(s)
Sylvain Barone (CIFRE-RFF, CEPEL), Laetitia Dablanc (INRETS-LVMT), Gilles Debizet (PACTE), Alain Faure (PACTE), Guillaume Gourgues (PACTE), David Guéranger (LATTS), Marianne Ollivier-Trigalo (INRETS-LVMT), Philippe Rigaud (INRETS), Jean-Pierre Wolff (CIRUS-CIEU), Geneviève Zembri-Mary (LATTS), Pierre Zembri (MRTE)</td><td>Affiliation
Université de Montpellier I, ENPC, Université de Marne-la-Vallée, Université Joseph Fourier, CNRS, IEP Grenoble, Université de Toulouse Le Mirail, Université de Cergy</td></tr>
<tr><td colspan="3" rowspan="2">Sponsor, co-editor, name and address
ADEME / GO11 PREDIT 2002-2006</td><td>Contract, conv.
Ademe/Enpc
n° 0403C0060</td></tr>
<tr><td>Publication date
March 2007</td></tr>
<tr><td colspan="4">Summary
Since some time ago French Regions contribute towards investments concerning road and high speed train networks. But, from now on they are authorities responsible for regional transports of persons (mainly, rail transportsTER). Thus, their technical and political officials find them on the front line to deal with the rise of environmental concerns, the domination of road modes of transports, the urban sprawling. In order to better understand that context of uncertainties and changes, seven researchers' teams have undertaken together a large pluridisciplinary and comparative survey in 2006 on Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes, Alsace, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur and Centre Regions. The research, achieved under the aegis of the PREDIT GO11 'Transports Policies', set a series of enlightening results about the mechanisms of regional institutionalization, the emergence of new doctrines elements, the process of territorial differentiation in regard to each social and political history, the evolution of decentralization reforms and the increase in importance of metropolitan powers.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Key Words
Region, public action, transports, decentralization, railways</td></tr>
<tr><td>Nb of pages
233</td><td>Price
15,24 euros</td><td colspan="2">Bibliography
Yes</td></tr>
</table>

Table des matières

LISTE DES AUTEURS 11

SYNTHESE 13

CHAPITRE INTRODUCTIF. MELANGES ANALYTIQUES ET MOSAÏQUES TERRITORIALES 17

LES REGIONS ET LA QUESTION DU CHANGEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE 17
ONZE QUESTIONS D'ANALYSE COMPAREE : DECENTRALISATION, RECENTRALISATION ET DIFFERENCIATION TERRITORIALE 21
LES REGIONS, LES TRANSPORTS ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE 28

CHAPITRE 1. CONTEXTES GEOGRAPHIQUES DES RESEAUX FERROVIAIRES REGIONAUX 33

CHAPITRE 2. LES TRANSPORTS EN REGIONS : DOCTRINES, ACTION COLLECTIVE ET LEADERSHIP 41

DOCTRINES SECTORIELLES ET TERRITORIALES : PERFORMANCE, EQUILIBRE ET EUROPE 42
La performance urbaine et le souci des zones périphériques 42
Le carrefour et le passage 44
LA FABRICATION DES POLITIQUES DE TRANSPORTS PAR LES REGIONS : INSTRUCTION OPERATIONNELLE ET COMPROMIS POLITIQUES 46
Le cloisonnement des services et la dispersion du développement durable 47
L'activité politique au sein des conseils régionaux : la médiation des élus 49
LEADERSHIP ET POUVOIR POLITIQUE REGIONAL 51
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES DU CHAPITRE 2 53

CHAPITRE 3. DOCTRINE FERROVIAIRE ET DIFFERENCIATION REGIONALE : LA DECENTRALISATION EN CHANTIER 55

LES RAILS DE DEPENDANCE DES ANNEES 90 56
Interactions politiques et empreintes structurantes 57
Des mondes techniques en tension 60
À CHAQUE TOURNOI SON STYLE DE POLITIQUES PUBLIQUES 61
La focale des problèmes et l'échelle des solutions 62
Les grands récits sur le bien commun régional 65
LES TEMPS INCERTAINS DE LA DEMOCRATIE DIFFERENTIELLE 67
Un mode d'être régional ? 68
La nouvelle équation métropolitaine 69
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES DU CHAPITRE 3 70

CHAPITRE 4. LES PROJETS FERROVIAIRES DES REGIONS DANS LES AIRES METROPOLITAINES. DES HISTOIRES D'ARENES..... 73

PREAMBULE : LA DIMENSION METROPOLITAINE DES REGIONS..... 74
LES METROPOLES DANS LES POLITIQUES FERROVIAIRES DES REGIONS..... 75
LE PILOTAGE DES PROJETS FERROVIAIRES : UNE SCENE D'ACTEURS..... 78
Les acteurs en phase projet..... 79
Le périmètre du projet et son pilotage..... 81
Une répartition du pilotage nécessaire mais pas toujours suffisante..... 84
L'INSCRIPTION DU PROJET DANS UNE ARENE METROPOLITAINE..... 85
L'étoile ferroviaire grenobloise : une arène métropolitaine..... 85
Quid de l'arène métropolitaine dans d'autres grandes villes françaises ?..... 86
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES DU CHAPITRE 4..... 89

CHAPITRE 5. LE PARTENARIAT PAR L'EXPERTISE ? LA GESTION DES TRANSPORTS DANS LES CONSEILS REGIONAUX..... 91

PANORAMA DES SERVICES REGIONAUX DE TRANSPORTS..... 93
Les effectifs : du micro-service à la super-direction..... 93
Le statut : d'abord des fonctionnaires territoriaux..... 97
Le parcours : difficultés de recrutement et « ronde » des spécialistes..... 99
EXPERTISE SECTORIELLE ET APPROPRIATION REGIONALE DE LA COMPETENCE « TRANSPORTS »..... 101
Interpréter les différences quantitatives..... 101
Interpréter les différences qualitatives..... 103
Vers une redistribution de l'expertise sectorielle ?..... 106
CONCLUSION..... 108
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES DU CHAPITRE 5..... 109

CHAPITRE 6. COMPRENDRE LA *DIFFERENCIATION* PAR LA *CONCERTATION*..... 111

NATURE : UN DISPOSITIF CADRE REGIONALEMENT DECLINE..... 112
SOURCE : LES TENSIONS TECHNIQUES, FACTEUR DE DIFFERENCIATION ?..... 116
Une corrélation généralisable..... 116
Les comités comme « arènes de confrontation technique »..... 119
CONSEQUENCES : LA CONSTRUCTION D'UN LEADERSHIP REGIONAL ?..... 126
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES DU CHAPITRE 6..... 132

CHAPITRE 7. LES ENJEUX FINANCIERS DE LA REGIONALISATION FERROVIAIRE. UNE AUTONOMISATION POLITIQUE SOUS CONTRAINTES 135

PREAMBULE : PACA, UN CAS OU PAS ? 135
LE TRANSPORT FERROVIAIRE ET LA RECENTRALISATION FINANCIERE 136
Un contexte politique de nationalisation du débat sur les finances régionales ... 137
Un contexte financier de recyclage des ressources régionales par l'État 138
Un processus financier : l'augmentation structurelle des dépenses régionales sur le ferroviaire 140
UNE EXPERTISE FINANCIERE QUI FAIT DEFAUT 142
La construction inégale d'une expertise financière régionale 143
L'épisode des TIR, ou « la bataille du rail » : un débat sans contre-expertise financière 145
Le recours fréquent aux consultants 146
UN OUTILLAGE FINANCIER COMPLEXE ET ETATISE 148
Les conventions Région – SNCF : résoudre une équation à plusieurs inconnues 148
Le mode de calcul des péages : une histoire de planification 149
Le monopole de l'État sur les outils 151

CHAPITRE 8. LE CHOIX DES ACTIONS DE TRANSPORT ET LES MODALITES DE FINANCEMENT 155

ALSACE : UNE POLITIQUE REGIONALE TOURNEE VERS LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET ORIGINALE PAR SES « MONTAGES » FINANCIERS 156
NORD-PAS DE CALAIS : UN RETARD DES INVESTISSEMENTS REGIONAUX FERROVIAIRES EN RAISON D'AVANCES REALISEES PAR LA REGION POUR DES PROJETS ROUTIERS 157
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR : UNE POLITIQUE REGIONALE DES TRANSPORTS RALENTIE DESORMAIS TOURNEE VERS LE TRANSPORT FERROVIAIRE 158
LE CENTRE : INVESTIR EN RENFORÇANT LA COMPETENCE FERROVIAIRE 159
RHONE-ALPES : RATTRAPER LE RETARD PRIS PAR LES INVESTISSEMENTS FERROVIAIRES 160

CHAPITRE 9. ANALYSE DES EXERCICES DE PLANIFICATION 163

RAPPEL DU CADRE DE LA PLANIFICATION REGIONALE ET DE SON EVOLUTION 164
POSITIONNEMENT DES REGIONS DE NOTRE ECHANTILLON PAR RAPPORT A UNE EVOLUTION GENERALE 166
QUELLE EST LA PART REELLE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES DOCUMENTS PRODUITS ? 168

CHAPITRE 10. LES DIRECTIONS REGIONALES DE L'EQUIPEMENT : REFORME DE L'ÉTAT ET POSITIONNEMENTS PAR RAPPORT AUX CONSEILS REGIONAUX 171

LES MISSIONS DES DRE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS ET LEUR EVOLUTION . 171
Les missions 171
L'organisation et les moyens 174
LES RELATIONS ENTRE LES DRE ET LES SERVICES DES CONSEILS REGIONAUX 175
Historique 175
Un nouveau contexte pour une nécessaire coopération 175

CHAPITRE 11. LE FRET VU PAR LES REGIONS 179

LES REGIONS PEUVENT REVENDIQUER QUELQUES CAPACITES D'INTERVENTION SUR LE FRET 179
Développement économique et planification 179
Gestion des ports et diverses compétences plus parcellaires 180
L'ENJEU DU FRET POUR LES REGIONS : DES PROBLEMATIQUES RELATIVEMENT BIEN PARTAGEES 181
Des situations de départ pas si différentes que cela.....181
La prise en charge effective des enjeux du fret par les Régions est globalement faible 182
Ce qui n'exclut pas certaines démarches volontaristes plus affirmées : le cas du Nord-Pas de Calais.....182
LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE SUSCITE DES VOCATIONS D'INTERVENTION SUR LA LOGISTIQUE.....183
Une action davantage portée par les direction chargées de l'aménagement.....183
Une volonté d'organisation des pôles logistiques.....184
Les flux logistiques comme ancrage dans un territoire économique global.....184
LES PREOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES POUSSENT SURTOUT LES REGIONS A AGIR SUR LE TRANSPORT *INTERMODAL*.....185
Un effort d'investissement sur les équipements du transport combiné 185
La promotion de projets d'envergure internationale 185
Le renforcement du transport fluvial dans les préoccupations régionales.....186
Le fret ferroviaire conventionnel n'est pas pris en considération par les conseils régionaux.....187
QUELQUES AUTRES THEMATIQUES ENVIRONNEMENTALES LIEES AU FRET 188
« Découplage » ou pas ?.....188
Peu de Régions ciblent directement la pollution atmosphérique due aux poids lourds 189
LES REGIONS FRANÇAISES PEUVENT-ELLES, DOIVENT-ELLES S'OCCUPER DU FRET ?.190

CHAPITRE CONCLUSIF. CINQ CONTROVERSES POUR L'AVENIR DES REGIONS.....193

INSTITUER LA DURABILITE DES TRANSPORTS : UNE MANIERE D'ETRE DE LA REGION ? 193
LA DOCTRINE TRANSPORTS DES REGIONS : MARKETING TERRITORIAL OU GRAND RECIT D'ACTION PUBLIQUE ? 194
PLANIFIER, POUR QUOI FAIRE ? 195
LA REGION AU SERVICE DES INTERETS METROPOLITAINS ? 196
FRET : S'EN OCCUPER OU PAS ? 197

ANNEXE 1. RESUME DES SIX ETUDES DE CAS 199

LE CAS DU NORD-PAS DE CALAIS : TIRER PARTI DE LA POSITION CARREFOUR 199
LE CAS DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR 202
LES TRANSPORTS FERROVIAIRES EN RHONE-ALPES : NAISSANCE D'UNE POLITIQUE REGIONALE 204
LE CAS DE L'ALSACE. UNE PETITE REGION TRANSFRONTALIERE AGISSANTE 207
MIDI-PYRENEES: UNE POLITIQUE VOLONTARISTE SUJETTE A DES INCERTITUDES 211
POLITIQUES REGIONALES DE TRANSPORT DANS LE CENTRE.....214

ANNEXE 2. LES COMPETENCES DES REGIONS EN TRANSPORT, AMENAGEMENT, ENVIRONNEMENT, DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE : ETAT DES TEXTES DE LOI (MARS 2007) 219

COMPETENCES GENERALES DES REGIONS 219
TRANSPORT FERROVIAIRE REGIONAL 219
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, SCHEMAS DE SERVICE COLLECTIF (SSC*), SRADT*, CONTRATS DE PROJET 221
SCHEMA REGIONAL DE TRANSPORT (SRT/SRIT*) 222
QUALITE DE L'AIR, PRQA* 223
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE 224
GESTION DES PORTS 224
GESTION DES COURS D'EAU, CANAUX, LACS, PLANS D'EAU 225

ANNEXE 3. BUDGETS DES REGIONS 227

TABLEAU 1. MONTANT DES DEPENSES ET DES RECETTES EN 2006 PAR REGION 227
TABLEAU 2.1. DEPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR GRANDS DOMAINES (GROUPES FONCTIONNELS) EN 2006 228
TABLEAU 2.2. DEPENSES D'INVESTISSEMENT PAR GRANDS DOMAINES (GROUPES FONCTIONNELS) EN 2006 229
TABLEAU 3. RECETTES TOTALES PAR GRANDS POSTES EN 2006 (HORS GESTION ACTIVE DE LA DETTE) 230
TABLEAU 4. RECETTES FISCALES EN 2006 231
TABLEAU 5. ÉVOLUTION DU BUDGET DES REGIONS DE 1997 A 2006 232

Liste des auteurs

Sylvain Barone, doctorant en science politique, allocataire CIFRE-RFF, CEPEL-université de Montpellier I
Laetitia Dablanc, chercheuse INRETS, laboratoire Ville, Mobilité, Transports, commun à l'INRETS, l'ENPC et l'Université de Marne-la-Vallée
Gilles Debizet, maître de conférences, aménagiste, université Joseph Fourier, PACTE, Territoires
Alain Faure, chercheur CNRS, PACTE, IEP Grenoble
Guillaume Gourgues, doctorant en science politique, PACTE, IEP Grenoble
David Guéranger, chercheur, LATTS-ENPC
Marianne Ollivier-Trigalo, chercheuse INRETS, laboratoire Ville, Mobilité, Transports, commun à l'INRETS, l'ENPC et l'Université de Marne-la-Vallée
Philippe Rigaud, INRETS-Lille
Jean-Pierre Wolff, professeur, géographe, université de Toulouse Le Mirail, CIRUS-CIEU
Geneviève Zembri-Mary, maître de conférences, géographe, LATTS-université de Cergy
Pierre Zembri, maître de conférences, géographe, MRTE- université de Cergy

Six études de cas constituent des annexes à ce rapport :

BREARD J., JOIGNAUX G. (INRETS-Villeneuve d'Ascq), 2006, *Le cas de Nord-Pas de Calais*, 53 p.

DABLANC L. (INRETS- LVMT), GUERANGER D. (ENPC-LATTS), 2006, *Le cas de Provence Alpes Côte d'Azur*, septembre, 55 p.

DEBIZET G., FAURE A., GOURGUES G. (PACTE-Grenoble), 2006, *Les transports ferroviaires en Rhône-Alpes : naissance d'une politique régionale*, octobre, 105 p.

OLLIVIER-TRIGALO M. (INRETS-LVMT), ZEMBRI-MARY G. (LATTS-Univ. Cergy), 2006, *Le cas de l'Alsace. Une petite région transfrontalière agissante*, novembre, 82 p.

WOLFF J.-P. (CIRUS-CIEU), 2006, *Midi-Pyrénées : une politique volontariste sujette à des incertitudes*, septembre, 110 p.

ZEMBRI P. (EA MRTE, Cergy-Pontoise), 2006, *Politiques régionales de Transport dans le Centre*, octobre, 27 p.

Synthèse

Si les Régions contribuent aux investissements affectés aux réseaux routiers et à l'extension du réseau TGV, elles sont aussi, depuis peu, autorités organisatrices des transports ferroviaires de voyageurs (les TER). Leurs responsables politiques et techniques se retrouvent ainsi en première ligne pour faire face à la montée des préoccupations environnementales et à la prégnance des modes routiers. Que les enjeux se situent à l'échelle globale (effet de serre) ou à l'échelle locale (pollution atmosphérique, bruit, consommation d'espace public), les secteurs de l'aménagement et des transports deviennent des cibles privilégiées d'action publique en matière de développement durable et de mobilité des personnes et des biens. Les zones urbanisées et l'étalement urbain placent les gouvernements régionaux à une échelle décisive de traitement des problèmes de déplacements et de transports, d'autant plus que le niveau régional est doté de dispositifs de concertation qui façonnent la manière de définir les contenus et les procédures des politiques engagées. Pour mieux comprendre ce contexte d'incertitudes et de mutations, sept équipes de chercheurs ont mené en commun une vaste enquête comparative et pluridisciplinaire en 2006 portant sur six régions : Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes, Alsace, Midi-Pyrénées, PACA et Centre.

Le projet de recherche a proposé *d'analyser les politiques de transports élaborées en région*. Compte tenu des enjeux en matière d'action publique locale, de transports et de développement durable, nous avons cherché à répondre aux questions qui suivent.

Dans quelle mesure les Régions s'approprient-elles le domaine des transports et l'idée de développement durable à l'échelle de leur territoire ? Comment prennent-elles en considération les nouveaux volets que constituent le fret et les infrastructures ? Comment ces nouvelles appropriations ainsi que la généralisation de la régionalisation ferroviaire transforment-t-elles l'élaboration, notamment conceptuelle, des politiques de transports régionales ? Quelles sont les demandes émanant des territoires en matière de transport ? Comment peut-on caractériser les processus de décision animés par les collectivités régionales ? À quelles expertises est-il fait appel et à quel moment ? Comment ces processus de décision s'articulent-ils aux autres processus de décision (national ; locaux) ?

Pour chaque région, nous avons repéré des idées et des doctrines fondant des politiques régionales de transport, des actions correspondant à la mise en œuvre de ces politiques et des acteurs impliqués dans ces processus.

L'analyse des six Régions étudiées montre que pour la plupart les transports et la compétence ferroviaire en son sein occupent un des tout premiers, voire largement leur premier poste budgétaire. Au cours du temps, l'institutionnalisation de la Région s'est cristallisée autant qu'elle s'est confortée

sur la base de la régionalisation ferroviaire. Pour comparer les modalités de cette institutionnalisation nous avons développé trois types d'analyses.

Tout d'abord des *approches cognitives*, qui permettent de repérer des idées, des doctrines et des stratégies des acteurs qui véhiculent et forgent ces doctrines. En ce qui concerne les doctrines régionales en matière de transport aujourd'hui, on peut remarquer que la croyance en la modernité d'une société mobile fait figure de *doxa* dans la mesure où aucune interrogation n'est apparue sur la pertinence de l'importance centrale donnée aux politiques de transports en matière de réponse aux problèmes formulés par les acteurs régionaux. Situées entre les villes et l'Europe, les Régions vont sur cette base élaborer et mettre en œuvre des politiques de performance des transports.

D'abord, *des politiques de performance urbaine*. En effet, c'est en servant la mobilité des populations urbaines que les Régions assoient la pérennité des TER ; en retour, le cadencement, plus ou moins avancé mais programmé dans nos six régions d'étude, conforte le rôle des villes, en permettant qui plus est aux Régions d'argumenter sur le fait qu'ainsi elles préservent le cadre de vie et l'environnement offerts par ces villes. Mais les Régions vont aussi, selon la même logique, traiter le 'périurbain lointain', en l'arrimant à l'urbain (cofinançant parcs-relais et autres aménagements urbains organisant physiquement l'intermodalité). Ce qui permet aux Régions de définir les problèmes urbains de transport en problèmes régionaux. Ce faisant, les Régions participent à des systèmes d'acteurs multiples aux logiques et rationalités variées — ce que nous avons appelé 'les scènes métropolitaines'. Dès lors, on peut noter que deux grandes catégories d'action sont généralement peu présentes dans les politiques de transport directement portées par les Régions : le domaine routier (dont le sort régional est principalement réglé par le contrat de plan) et les orientations à long terme en matière d'occupation de l'espace régional.

Ensuite, *des politiques de performance européenne*. La rhétorique la plus emblématique de la manière dont les Régions se voient est celle utilisée par le Nord-Pas de Calais dans son schéma régional des transports : « *faire du Nord-Pas de Calais un hub au cœur de l'Europe* ». Dans cette perspective, les Régions contribuent au développement de systèmes de transport servant des intérêts extrarégionaux mais en affirmant la volonté d'en récolter des fruits. Classiquement, se retrouvent dans ces actions les soutiens, politiques et financiers, des collectivités régionales aux projets de lignes à grande vitesse ferroviaire (le projet Lyon-Turin par exemple), le plus souvent selon des dispositifs *ad hoc* (sous forme de GEIE, par exemple). Mais au cours du temps, cet ancrage européen s'est également construit autour de l'enjeu du fret, en particulier la circulation des poids lourds transitant par les territoires régionaux. Deux catégories d'action ont été identifiées dans ce domaine. Tout d'abord des contributions financières inscrites dans les contrats de plan, qui concernent des investissements d'aménagements de plates-formes intermodales et logistiques. Ensuite, des actions beaucoup plus diffuses et récentes de tentatives de résistance au développement incontrôlé du transport routier de marchandises. Dans cette perspective, l'Alsace fait figure singulière en ayant porté l'autorisation législative d'expérimenter l'introduction d'une taxe sur les poids

lourds empruntant les axes routiers régionaux, en réaction à la LKW Maut. Ces actions restent ponctuelles, dispersées et attachées à des sujets précis.

Chaque région produit sa propre doctrine, qui tient à l'histoire politique et sociale de chaque région. Deux autres champs d'analyse comparée permettent d'affiner cette différenciation territoriale.

Ainsi, par le biais d'enquêtes complémentaires, les analyses se sont penchées sur *l'expertise*, qui est constitutive autant de moyens de connaissances des problèmes que de moyens d'agir. Depuis une dizaine d'années, les Régions ont pu forger une attitude — de confiance, ou de méfiance, selon les Régions et/ou selon les sujets — face au monopole de l'expertise ferroviaire détenu principalement par la SNCF ; ce qui les a toutes conduites à renforcer leurs services. Une enquête auprès des responsables des services en charge des transports dans les 20 régions métropolitaines montre ainsi que la professionnalisation des administrations régionales est largement en marche et mobilise une diversité d'expertises (sur les modalités de circulation des trains, l'évaluation des coûts d'investissements, d'exploitation ou encore sur les aspects juridiques des conventions, sur les questions d'aménagements). L'observation des comités de ligne permet ensuite de s'intéresser à l'expertise pratique ou usagère. Les Régions se partagent entre celles qui y voient un outil de gestion du système ferroviaire dont l'objectif est d'en assurer l'efficacité et celles qui l'insèrent dans une sorte de mot d'ordre généralisé sur la démocratie participative, le comité de ligne en étant un emblème parmi d'autres ; et ces attitudes différentes sont liées au type de relation instaurée entre la Région et la SNCF, confiance ou méfiance. Enfin, l'expertise financière est analysée comme un moyen de recentralisation qui réduit une marge de manœuvre déjà faible des régions ; notamment l'expertise d'évaluation des besoins en investissements dont les données et les méthodes (modes de calculs) mais aussi les outils de mise en œuvre (péages, attribution des sillons, hiérarchisation des circulations sur le réseau) sont particulièrement complexes, et entièrement dans les mains des experts étatiques (SNCF et RFF).

Plusieurs analyses portent alors sur la relation historique qu'entretient l'institution régionale avec *l'État*, qui a pensé cette collectivité comme 'son' échelon de planification locale. L'analyse fine des états d'avancement des contrats de plan permet de mettre en lumière un double bricolage qui tient lieu de méthode de choix : le "décroisement", qui permet de ne pas montrer l'abandon de projets ; un bricolage qui repose sur une connaissance fine des circuits de financements de l'État et de leurs règles (l'importance donnée à la 'maturité' des projets), et qui permet d'inscrire et de garder des projets ferroviaires (cas des trams-trains, par exemple). Ces bricolages étant totalement dépendants des ordres locaux d'insertion dans les processus d'élaboration des contrats de plan. L'exercice de planification correspond à une autre incursion étatique dans les orientations régionales. Les six régions que nous avons étudiées s'avèrent retardataires, voire rebelles (avec un cas emblématique : celui de l'Alsace), au point de montrer une nette préférence pour l'action, et l'action à court-moyen terme, les contrats de plan assurant

l'existence de projets de transport sans que les Régions éprouvent le besoin de les justifier par un document qui leur serait propre.

En conclusion et pour la suite, nous avons identifié une série d'enjeux et de *controverses* qui nous paraissent structurants pour l'avenir des Régions. Tout d'abord, l'enchevêtrement pratique et conflictuel des compétences qu'expérimentent les Régions. Les Régions sont des institutions locales parmi d'autres. Qu'elles s'insèrent dans des projets d'aménagements métropolitains ou qu'elles ignorent les actions des départements, les Régions sont très soucieuses de respecter le partage des compétences institué par les lois de décentralisation. Même si certaines, comme l'Alsace (tarification intégrée) ou Rhône-Alpes (étoile ferroviaire de Grenoble), se verraient bien en pilote ou *chef de file* de certains projets de transports locaux, elles n'y parviennent que par le biais de processus d'interactions et de négociations où chaque protagoniste doit trouver son compte, politique notamment. Comme ce sont des institutions relativement nouvelles dans l'architecture politique territoriale et insérées dans des perspectives européennes, peut-être seront-elles l'occasion d'instaurer un débat sur la question de *la subsidiarité*, qui se rapporte bien à des enjeux de partage des compétences mais selon une dimension plus politique qu'administrative.

Ensuite, les Régions sont d'abord autorités organisatrices des transports, et cherchent bien à acquérir sur cette base une légitimité politique. Guidées par leurs histoires sociopolitiques locales, elles publicisent et politisent le secteur ferroviaire d'action, plutôt technique, pour en faire une priorité répondant à des enjeux sociétaux régionaux. Dans cette perspective, les leaders politiques régionaux émergent-ils du jeu local et produisent-ils *un bien commun territorial* ?

Dans cette production, les intérêts métropolitains et le fret apparaissent comme deux problèmes de transport qui émergent à l'échelle régionale. C'est notamment par les réponses à ces enjeux que les Régions éprouveront de manière interdépendante d'une part, leur légitimation localisée et d'autre part, leur capacité à participer à la montée en puissance de l'idée de développement durable.

Par ailleurs, cette idée de développement durable avait trouvé une place dans le foisonnement législatif dont la planification territoriale a fait l'objet ces dernières années. Les Régions sont écartelées entre les planifications des autres collectivités décentralisées et trouvent dans les outils de programmation (comme les contrats de plan puis de projets) des moyens de contribuer au maintien sur l'agenda local de projets d'aménagements qui les concernent. Pour le moment, l'idée de développement durable apparaît bien dispersée. Soit elle fait l'objet d'un service spécifique mais tout récent, qui cherche sa place dans les organigrammes. Soit elle est englobée dans un récit politique identitaire — « région durable » en Alsace ou « écorégion citoyenne » en Rhône-Alpes, par exemple.

Chapitre introductif

Mélanges analytiques et mosaïques territoriales

Marianne Ollivier-Trigalo
(INRETS-LVMT)

Les Régions et la question du changement de l'action publique

La question du changement de l'action publique est constitutive de l'analyse des politiques publiques et l'observation des Régions en actions allait nous permettre de repérer nombre d'indices de ces changements.

L'administration territoriale des affaires publiques régionales existe depuis le début des années soixante, selon des modalités originales (région et comité économique et social), mais les lois de décentralisation du début des années quatre-vingt modifient la nature et le rôle des institutions existantes. Les régions contribuent depuis longtemps aux investissements affectés aux réseaux routiers (CPER) et plus récemment à l'extension du réseau TGV, mais elles sont désormais autorités organisatrices des transports ferroviaires de voyageurs (loi SRU). Dans le champ des transports, la montée des préoccupations environnementales s'est manifestée et constituée tant à propos de l'implantation de projets d'infrastructures que pour remettre en cause la domination de l'usage des modes de transports routiers. Que ces préoccupations se réfèrent à l'échelle globale (effet de serre) ou à l'échelle locale (pollution atmosphérique, bruit, consommation d'espace public), elles désignent toutes les secteurs de l'aménagement et des transports comme cibles privilégiées d'action publique orientée vers un développement durable des territoires et de la mobilité (des personnes et des biens). Les zones urbanisées sont les premières visées mais la localisation périphérique des ménages comme des activités (phénomène d'étalement urbain) contribue à renforcer l'échelle régionale comme échelle de traitement des problèmes. Enfin, le niveau régional est doté de dispositifs de concertation qui façonnent la manière de définir les contenus et les procédures des politiques de transport.

À l'instar des nombreux travaux d'analyse des politiques publiques, nous constatons « *la situation profondément hybride des politiques publiques menées aujourd'hui en France, qui se traduit par des combinaisons multiples d'héritages du passé et d'éléments innovants* » (Fontaine, Hassenteufel, 2002,

p. 11[1]) et adoptons résolument le parti de passer l'épreuve du terrain d'observation. En effet, nous postulons que les 'nouveaux acteurs', les 'nouveaux modes de pilotage de l'action publique', les 'nouvelles idées', comme les anciens ou leurs aménagements, ne sont repérables que dans les processus concrets auxquels ils contribuent et par lesquels ils fabriquent les politiques publiques. Nous proposons d'aller chercher des éléments de compréhension dans l'appréhension des manières de voir (dimension cognitive des politiques publiques) et des manières d'agir (sociologie de l'action publique) qui interviennent dans l'élaboration des politiques régionales de transports (secteurs concernés, acteurs mobilisés, rationalités et savoirs mis en œuvre, etc.).

Les questions auxquelles nous cherchons à répondre sont les suivantes :

- Dans quelle mesure les Régions s'approprient-elles le domaine des transports et l'idée de développement durable à l'échelle de leur territoire ?
- Comment prennent-elles en considération les nouveaux volets que constituent le fret et les infrastructures ?
- Comment ces nouvelles appropriations ainsi que la généralisation de la régionalisation ferroviaire transforment-t-elles l'élaboration, notamment conceptuelle, des politiques de transports régionales ?
- Quelles sont les demandes émanant des territoires en matière de transport ?
- Comment peut-on caractériser les processus de décision animés par les collectivités régionales ?
- À quelles expertises est-il fait appel et à quel moment ?
- Comment ces processus de décision s'articulent-ils aux autres processus de décision (national ; locaux) ?

Six études de cas furent donc notre première étape de travail[2]. Le choix opère une sorte de mixité entre des régions d'une part, qui ont changé de bord politique et d'autres qui n'ont pas bougé (l'Alsace étant la seule qui reste à droite), d'autre part, qui sont avancées dans leurs schémas de transport et d'autres qui ne le sont pas. Il s'agit de :

- Nord-Pas de Calais et Rhône-Alpes : deux régions dont le schéma est en cours depuis longtemps ;
- Alsace : une région qui s'affranchit des procédures ;
- Midi-Pyrénées, PACA et Centre : trois régions qui étaient très en retard.

Pour chacune, nous avons repéré des idées et des doctrines fondant des politiques régionales de transport, des actions correspondant à la mise en

[1] FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (dir.), 2002, To Change or not to change : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain, coll. Res Publica, P.U.R

[2] Chacune fait l'objet d'un résumé à la fin de ce rapport et d'un rapport annexe (voir liste bibliographique de ce chapitre).

œuvre de ces politiques et des acteurs impliqués dans ces processus[3]. Bien entendu, non seulement l'écheveau des référentiels flous ou absents fut dense à démêler mais encore la diversité des pratiques, des situations et des interactions fut la règle de l'hybridation des politiques et des représentations des problèmes.

La Région **Nord-Pas de Calais** renvoie l'image d'une région fortement impliquée et depuis longtemps dans les questions de transports, notamment dans leur dimension industrielle ferroviaire. Quelques équipements relativement récents servent d'emblèmes au renforcement de cette image : VAL, TGV, Tunnel sous la Manche, Euralille, Plate forme multimodale, Agence Ferroviaire Européenne, pôle de compétitivité à vocation mondiale i-Trans, etc. Par ailleurs, la Région Nord-Pas de Calais s'appuie sur ces équipements pour jouer la carte du carrefour européen. Ce qui fait du fret et de ses déclinaisons logistiques un enjeu régional. La cohésion territoriale est un autre thème présent dans les choix régionaux en matière de transports et offre une place de choix au développement des transports collectifs, TER en tête, pour lequel des investissements lourds sont consentis avec une volonté manifeste d'innovation, matérielle et organisationnelle : cadencement, requalification des lignes, qualité de service et accueil, intermodalité, mais aussi TER-GV.

Rhône-Alpes a affirmé progressivement son autorité dans la gestion de sa nouvelle compétence ferroviaire dans un contexte de fort maillage institutionnel (un nombre conséquent d'institutions infrarégionales sont localisées sur son territoire), de concentration des infrastructures et des populations dans les vallées, souvent au coeur des périmètres d'action des AOT urbaines. Et d'un maillage important d'infrastructures de transports dans lequel les voies de chemin de fer n'occupent qu'une place marginale. Aussi la Région s'engage-t-elle après quelques tâtonnements dans une activité de coordination pour mieux appréhender la concentration des problèmes de transports autour des agglomérations situées dans les vallées. Si Rhône-Alpes s'est par exemple lancée très récemment dans la mise en place du cadencement, elle mène en revanche depuis plusieurs années des expériences de tarifications multimodales avec un nombre croissant d'AOTU. Autre singularité : Rhône-Alpes a explicitement choisi de ne pas recourir au savoir-faire de la SNCF et de constituer son propre « corps » de techniciens (souvent recrutés dans les universités lyonnaises). La Région est par ailleurs concernée par le projet Lyon-Turin et elle contribue à sa promotion.

[3] Pour ce faire, nous utilisons : des sources documentaires issues des procédures de planification, de programmation et de contractualisation ; des entretiens avec les protagonistes des politiques régionales de transports. L'équipe a en outre établi une liste de catégories d'acteurs à interroger. Au conseil régional : les élus – en charge des transports, de la commission transport ; élus identifiés comme mobilisés sur le domaine ; les services : directions des transports ; aménagement ou animation des territoires ; environnement ; développement économique. Pour la sphère étatique : DRE ; SNCF ; RFF. La composition de la commission 'transport' du conseil économique et social régional peut être un moyen d'approcher des acteurs de la sphère socioprofessionnelle (par exemple, la CRCI) ou de la sphère associative. Enfin, l'observatoire régional des transports, s'il est actif, peut être un moyen d'approcher des professionnels du domaine (transporteurs routiers ; chargeurs)

L'**Alsace** est une petite région densément peuplée, articulée autour de trois pôles urbains en expansion (Strasbourg, Mulhouse, Colmar) et caractérisée par une topographie particulière (plaine d'Alsace bordée par les Vosges et le Rhin). Les transports constituent le premier poste budgétaire de la Région, dont l'exécutif, le président et le vice-président en charge des transports, s'intéresse de près aux transports ferroviaires. Le développement durable fait partie des axes stratégiques énoncés par les politiques d'aménagement du territoire et des transports, intimement liées en Alsace, mais elles s'affranchissent des procédures de planification édictées par l'État : la collectivité territoriale préfère se légitimer par l'action. La généralisation du cadencement ferroviaire constitue une action emblématique régionale, qui doit faire face à l'arrivée des services TGV. En ce qui concerne le fret, la Région Alsace se caractérise par un activisme à la suite de l'introduction de la taxe allemande sur les poids lourds, qui a conduit à un report de trafic sur les autoroutes alsaciennes, gratuites. Enfin, les acteurs alsaciens sont les seuls à nous avoir parlé du PRQA et de la prise en main de son suivi.

La Région **Midi-Pyrénées** s'est fortement engagée dans le domaine des transports ferroviaires après une longue période où elle avait fait plus ou moins son deuil d'une partie de son réseau local non entretenu. L'existence d'espaces de très faibles densités avait condamné les lignes secondaires de la région. Dans un tel contexte, la question des transports collectifs n'était pas au centre des préoccupations des élus régionaux plus soucieux des réseaux routiers (comme les départements). Les actions de la Région en matière de TER (cadencement sur quelques lignes, modernisation et renouvellement du matériel, deuxième PRT) répondent d'abord à des objectifs d'aménagement, de développement local, de solidarité des territoires et de service public qui priment sur les questions de développement durable. La Région Midi-Pyrénées se retrouve un peu isolée : d'une part, il y a peu ou pas de concertation à l'échelle métropolitaine et pas de volonté commune pour faciliter l'utilisation quotidienne des transports collectifs dans le périmètre du PTU (pas de billetterie commune, pas de tarification unifiée, une intermodalité médiocre lorsqu'elle existe…) ; d'autre part, la Région a fait réaliser en 2006 un audit sur l'état du réseau mené conjointement par la Direction des infrastructures et des transports —DIT— et RFF, démontrant une volonté de préserver et de développer les services ferroviaires régionaux.

En **PACA**, les politiques régionales de transport sont explicitement centrées sur la congestion des infrastructures routières et ferroviaires. Le conseil régional met l'accent sur l'augmentation de l'offre de TER, l'amélioration de la qualité de service et la capacité du réseau. PACA se caractérise par ailleurs par une actualité riche en débats autour de grands projets d'infrastructures : la ligne à grande vitesse jusqu'à Nice ; la liaison autoroutière A51 (Grenoble-Sisteron) ; la percée du Montgenèvre (dédiée essentiellement au fret, pour relier Turin à Marseille par voie ferroviaire). On retiendra deux singularités : sur le plan ferroviaire, la direction des transports revendique une très forte expertise, ce qui prend une tournure particulière, avec un nombre important de procédures contentieuses menées sur les sujets ferroviaires face à la SNCF, RFF ou les

services de l'État ; PACA se montre largement liée à la voisine rhônalpine pour un nombre important de projets et de réseaux mais s'estime laissée à l'écart d'un certain nombre de dossiers de transports, et par suite, les relations avec la région voisine sont souvent marquées par la concurrence ou la suspicion.

La Région **Centre** est une entité à la fois vaste et variée, en quête d'identité. La portion de la Région Centre qui pèse le plus grand poids démographique et qui est la plus dynamique est structurée par un triangle Orléans – Tours – Chartres, et une partie importante du territoire régional est en voie d'intégration dans une agglomération parisienne élargie. Par suite, la Région Centre s'est résolue à développer des relations servant les navetteurs à grande distance et à en prendre autant que possible le contrôle en tant qu'autorité organisatrice. Durant la décennie 90, la Région a été en pointe sur le conventionnement avec la SNCF : elle a contribué à faire aboutir l'idée d'une gamme renouvelée de matériel roulant TER, elle a négocié des conventions ambitieuses, avec une prise de risque non négligeable et un important effort d'investissement, tant dans le renouvellement du matériel roulant que dans la rénovation des gares et l'infrastructure de certaines lignes (Tours – Vierzon par exemple). Maintenant, l'exécutif régional apparaît plus attentiste et prudent, tant vis-à-vis de l'État et du contrat de plan que des autres collectivités.

La régionalisation ferroviaire avait sans nul doute contribué à activer un système politique et administratif régional, processus au centre duquel se jouait et se rejouait la relation historique entre l'État et l'institution régionale, mais également la légitimation de l'échelon régional d'action face aux autres échelons territoriaux, et ce, selon des processus d'appropriation localisés. Pour autant, la mosaïque territoriale qui émergeait devait aussi faire l'objet d'une analyse comparée, notre deuxième étape de travail.

Onze questions d'analyse comparée : décentralisation, recentralisation et différenciation territoriale

Un premier ordre de comparaison fut 'donné' par la constitution de l'équipe de recherche, celle-ci rassemblant des chercheurs de différents horizons disciplinaires (géographes, aménagistes, politistes), aux objets de recherche également différenciés (planification, processus d'élaboration des politiques de transport, action publique locale, expertise, enjeux financiers, transport de marchandises, …), ainsi qu'aux expériences de recherche différentes (enseignants-chercheurs, chercheurs, doctorants).

La confrontation de ces objets de recherche à nos différents terrains, ainsi que les enquêtes elles-mêmes mirent en évidence un certain nombre de tensions qui pouvait nous permettre d'organiser un deuxième ordre d'analyse comparée : centralisation / décentralisation ; dépendance / autonomie ; secteur / territoire ; planification / action ; outils / finalités de l'action publique. C'est ainsi que les mélanges analytiques ont été finalement construits

conduisant onze auteurs à produire onze analyses des politiques régionales de transports. Des 'exercices de style' en somme.

En sus de la différenciation sociale, nos sociétés sont traversées par des différenciations territoriales que nos différences analytiques ont pu commencer à caractériser. Onze questions transversales ont pu ainsi être travaillées, comparant nos six Régions :

1. En quoi les contextes géographiques jouent-ils sur les réseaux ferroviaires régionaux ?
2. Quelles sont aujourd'hui les doctrines régionales en matière de transports et quelles sont les conditions d'organisation des conseils régionaux pour la mise en action collective de ces doctrines ?
3. Comment l'appropriation et l'élaboration d'une doctrine ferroviaire conduit-elle à une différenciation régionale ?
4. Comment les Régions investissent-elles les scènes métropolitaines avec leurs projets ferroviaires d'aménagement ?
5. Où en sont les services régionaux en matière d'expertise ?
6. Que nous apprennent les comités de ligne TER sur les dynamiques de la différenciation régionale ?
7. Quels sont les enjeux d'expertises financières de la régionalisation ferroviaire ?
8. Dans quelle mesure les modalités de financement, notamment du contrat de plan État-Région, conditionnent-elles le choix des actions de transport ?
9. Que nous dit l'état des exercices de planification régionale sur la nature de l'outil stratégique ?
10. Quels positionnements par rapport aux conseils régionaux sont-ils induits par la réforme de l'État en Région ?
11. Les Régions élaborent-elles des problèmes de fret à leur échelle ?

Ces premières analyses suscitent pourtant des questions qui restent ouvertes. Nous en citerons ici quelques-unes : l'action des départements ; le concret des élus régionaux comme des services ; les circuits financiers de l'État et le devenir de la fiscalité locale, par exemple.

La géographie, en tant que discipline descriptive et interprétative des territoires, offre une place de choix aux réseaux de transport et à leur contribution à ces territoires. Si la géographie physique impose des contraintes topographiques aux réseaux, elle n'est évidemment pas une donnée intangible. Dans cette perspective, Jean-Pierre Wolff étend résolument le champ de l'anthropocentrisme géographique (chapitre 1). En partant de l'idée que "les transports font la géographie", l'un des géographes de notre équipe de recherche montre à travers les différentes études de cas combien les éléments sociodémographiques restent évidemment déterminants sur la 'géographie ferroviaire' mais que la diversité des régions étudiées est davantage qualifiée

par des 'pratiques ferroviaires' différentes parmi lesquelles on trouve les choix politiques.

Ce qui est encourageant pour la suite des analyses produites.

Suivent trois approches cognitives des idées, des doctrines et des stratégies des acteurs qui véhiculent et forgent ces doctrines.

Tout d'abord un chapitre qui analyse l'état aujourd'hui des doctrines régionales en matière de transport et esquisse une perspective d'interprétation par le biais du fonctionnement interne des conseils régionaux. Marianne Ollivier-Trigalo approche ainsi l'incursion du secteur des transports dans les logiques territoriales construites à l'échelle régionale par les collectivités et leurs membres (chapitre 2). Plusieurs régularités semblent se dégager des singularités régionales. La croyance en la modernité d'une société mobile fait figure de *doxa* dans la mesure où aucune interrogation n'est apparue sur la pertinence de l'importance centrale donnée aux politiques de transports en matière de réponse aux problèmes formulés par les acteurs régionaux. Par suite, les actions semblent montrer une résistance sectorielle forte aux logiques territoriales et les politiques régionales de transport sont principalement des politiques de performance urbaine et de gestion des flux. Pour autant, les élus régionaux présentent des spécificités territoriales (même si le clivage reste celui qui oppose urbain au département) et l'exercice du pouvoir régional propose des occasions de le spécifier : tant du côté de l'écologie que de celui de la revendication en l'expérimentation. Les élus régionaux font ainsi figures de promoteurs du transport ferroviaire (y compris des grands projets) et de régulateurs de la circulation des poids lourds ; par là, ils cherchent à forger leur leadership sur une légitimité particulière entre territoires locaux et Europe.

Si les politiques de transport occupent une place centrale, c'est aussi par un effet institutionnel : la régionalisation ferroviaire crée ce surinvestissement dans ce secteur d'action. Et c'est dans l'analyse fine de ce processus de transfert de compétences ferroviaires que l'on pourra mieux repérer les inventions territoriales dont les Régions font preuve. Alain Faure montre ainsi comment chaque région étudiée produit sa propre doctrine ferroviaire, celle qui donne la primauté au ferroviaire par rapport au transport routier (chapitre 3). La différenciation territoriale tient pour le politiste au formatage par l'histoire politique et sociale de chaque région, en particulier depuis le milieu des années quatre-vingt. Ce qui conduit les protagonistes locaux (notamment, techniques et politiques) à s'approprier le sujet ferroviaire et à lui forger une doctrine d'action, dont les caractéristiques seront dépendantes de la manière dont les Régions vont dire les problèmes régionaux, tant dans le processus de concurrence avec les autres collectivités territoriales que dans la formulation de sa propre raison d'agir ('écorégion citoyenne' pour Rhône-Alpes, 'région durable' pour l'Alsace, par exemple). Constatant que ce processus est encore largement en construction, l'auteur nous offre deux perspectives d'avenir : la différenciation totale et l'avènement de 'Régions-providences' (comme on dit 'l'État-providence') ; l'uniformisation et la normalisation métropolitaine.

Dire que les villes ont pris le pouvoir constitue désormais une banalité. Et toutes les institutions régionales ont à faire face à la 'question métropolitaine'. De ce point de vue, la compétence ferroviaire offre un terrain d'analyse particulièrement riche, comme nous le montre Gilles Debizet (chapitre 4). En effet, c'est un domaine d'action où la question urbaine s'invite dans des projets régionaux concrets, par exemple à l'occasion des aménagements de gares, de pôles d'échanges, de trams-trains, des "étoiles ferroviaires". C'est-à-dire des projets dont cette dernière désignation illustre comment la Région manifeste son empreinte dans des projets qui servent les problèmes urbains. Mais cette manifestation doit s'opérer au sein d'un jeu d'acteurs multiples, aux légitimités d'action limitées certes mais réelles et en tous cas, interdépendantes. L'auteur détaille ainsi comment chacun intervient en tant qu'autorité organisatrice, propriétaire des emprises, maître d'ouvrage, maître d'œuvre. Autant de raisons de participer concrètement et activement à la définition des projets. La Région joue dans cette scène métropolitaine son existence selon une double dimension : c'est bien en milieu urbain que la priorité ferroviaire régionale est confortée mais la collectivité territoriale doit aussi y démontrer que cette priorité ne sera pas détournée au seul profit des villes. Là encore, on peut se demander si ces scènes métropolitaines ne mettent pas en lumière le surinvestissement ferroviaire des Régions qui les conduirait à occulter la question de l'accessibilité et de la contribution du développement des TER au renforcement de l'étalement urbain. Accéder, mais à quoi ?

Ensuite, trois chapitres se penchent sur l'expertise, qui est constitutive autant de moyens de connaissances des problèmes que de moyens d'agir.

Le domaine des transports est éminemment technique et les Régions se sont vu confrontées à la question du contrôle et de la maîtrise de l'expertise, notamment ferroviaire, par la seule SNCF. Depuis une dizaine d'années, les Régions ont pu forger une attitude face à ce monopole de l'expertise — de confiance, ou de méfiance, selon les Régions et/ou selon les sujets —, qui les a toutes conduites à renforcer leurs services. La professionnalisation des administrations régionales est largement en marche, comme le montre Sylvain Barone (chapitre 5). Ce dernier a en effet réalisé une enquête auprès des responsables des services en charge des transports dans les 20 régions métropolitaines. L'enquête montre que les collectivités recrutent avant tout des fonctionnaires territoriaux, dont la spécialisation 'transports' est quasi inexistante. Les Régions rencontrent donc des difficultés de recrutement mais également de stabilisation des personnels recrutés. Pour autant, les profils professionnels des personnels des services des Régions mettent aussi en lumière la diversité des expertises mobilisées, qui portent tant sur la connaissance des modalités de circulation des trains que sur l'évaluation des coûts d'investissements, d'exploitation ou encore sur les aspects juridiques des conventions, sur les questions d'aménagements. Si toutes les Régions renforcent leurs services, elles le font aussi en réaction aux sujets de discussion qu'elles ont avec leurs interlocuteurs ferroviaires (SNCF, d'abord). Les résultats de l'enquête ouvrent pour l'analyse l'hypothèse d'un processus de formalisation d'un savoir polyvalent ou hybride, lié à l'exercice du rôle d'autorité

organisatrice, enclenché par la professionnalisation des administrations régionales dans le champ des transports.

L'expertise est multi-façettes, mais il en est une que l'institution ne peut pas internaliser, c'est l'expertise pratique ou usagère. Celle-ci trouve dans les comités de ligne un dispositif qui lui donne l'occasion de s'exprimer et d'exister. Guillaume Gourgues se penche sur ces dispositifs concrets et sur la manière dont les Régions s'y investissent pour compléter la caractérisation de chacune des collectivités étudiées (chapitre 6). Là encore, les Régions se différencient. Tout d'abord, les Régions se partagent entre celles qui y voient un outil de gestion du système ferroviaire dont l'objectif est d'en assurer l'efficacité et celles qui l'insèrent dans une sorte de mot d'ordre généralisé sur la démocratie participative, le comité de ligne en étant un emblème parmi d'autres. Pour autant, l'auteur nous montre que le choix différencié entre l'une ou l'autre de ces modalités est dépendant du type de relation instaurée entre la Région et la SNCF. En effet, dès lors que le comité de ligne est l'espace où la SNCF vient exposer son expertise aux usagers, la Région, dont un élu préside les séances, confèrera à cet espace une dimension d'efficacité discrète si elle est en confiance ou, au contraire, une dimension participative publicisée si elle se méfie des réponses de l'exploitant. Les usagers au secours de la collectivité, en quelque sorte. Et ce, d'autant plus que les comités de ligne produisent un 'noyau dur' d'associatifs, que la fidélité aux réunions rend visibles et accessibles aux services de la Région.

Il est une autre expertise, financière, qui montre les limites de la régionalisation ferroviaire et met en lumière plutôt un mouvement de recentralisation. Ce que montre David Guéranger (chapitre 7). Dans un contexte de budget très modeste, l'auteur analyse les processus qui, depuis la régionalisation ferroviaire, réduisent encore davantage la faible marge de manœuvre budgétaire des Régions. L'un de ces processus tient à un effet en quelque sorte mécanique d'augmentation des dépenses liées au développement de l'offre ferroviaire : par un effet cumulatif, les Régions prennent au sérieux leurs prérogatives ferroviaires en investissant dans un domaine qui, par le succès de ses résultats, exige des investissements supplémentaires (au sens large comprenant aussi l'exploitation et les services). Mais c'est loin d'être le seul processus. Il y a aussi un processus d'évaluation financière de ces besoins en investissements dont les données et les méthodes (modes de calculs) mais aussi les outils de mise en œuvre (péages, attribution des sillons, hiérarchisation des circulations sur le réseau) sont particulièrement complexes, et entièrement dans les mains des experts étatiques (SNCF et RFF). Face à ce contrôle étatique, qui conduit, pour l'auteur, à une recentralisation rampante du pouvoir d'orientation financière des choix d'action régionaux, les Régions paraissent bien peu armées. L'auteur cite l'exemple de PACA où un TER peut payer deux fois plus qu'un TGV pour la même distance parcourue à cause des arrêts en gare. Le déficit d'expertise financière est l'enjeu que quatre de nos régions d'étude ont explicitement exprimé.

Trois chapitres se penchent sur les modalités de la relation entre l'institution régionale et l'État, afin d'élucider les conditions de la décentralisation affichée par les réformes des années 2000.

On vient de le voir, l'État français trouve les moyens de recentraliser ce qu'il peine à décentraliser. La Région est une institution politique très jeune par rapport à ses institutions-sœurs, les communes et les départements. Gaston Defferre ne s'y était pas trompé : donner du pouvoir aux élus régionaux était bien le moyen d'activer un système politique à cet échelon territorial. Mais cette activation est encore très dépendante de l'État, pour lequel l'échelon régional était pensé comme 'son' échelon de planification locale. Où en est cette relation d'autonomisation-dépendance entre l'État et la Région ? Trois chapitres nous apportent des éléments de réponse.

Tout d'abord, pour rester sur l'enjeu financier, Geneviève Zembri-Mary s'est plongée dans une évaluation précise du décalage entre actions programmées dans les CPER 2000-2006 et actions réalisées en quasi-fin de parcours de ces contrats de plan (chapitre 8). Bien entendu, les taux de réalisation de tous les CPER sont inférieurs à 100 %. Et, comme le montre l'auteur, les retards touchent d'abord et surtout les projets ferroviaires, alors même que cette génération de contrats répondait à une injonction de développement durable que le gouvernement de l'époque avait traduite par la volonté de 'rééquilibrer' le rail et la route. L'analyse financière des contrats de plan montre un double bricolage qui tient lieu de méthode de choix. Une sorte d'ingénierie financière — le "décroisement" — qui permet de ne pas montrer l'abandon de projets. Un bricolage qui repose sur une connaissance fine des circuits de financements de l'État et de leurs règles, comme l'importance donnée à la 'maturité' des projets (largement bien entamée pour les routes et souvent inexistante pour les projets ferroviaires). Ce qui permet, en captant ces circuits, d'inscrire et de garder des projets ferroviaires (cas des trams-trains, par exemple). Ces bricolages sont totalement dépendants des ordres locaux d'insertion dans les processus d'élaboration des contrats de plan. Les Régions, depuis le résultat des dernières élections régionales, n'ont pas manqué de faire de ce retard un enjeu politique national anti-gouvernemental. Cela étant, la réforme des contrats de plan en contrats de projet était en marche. Ces derniers autonomisent les projets routiers en les excluant des futurs contrats. Compte tenu de la puissance de l'administration routière, l'avenir dira le sens de l'évolution : décentralisation ou recentralisation ?

L'exercice de planification correspond à une autre incursion étatique dans les orientations régionales. Pierre Zembri analyse l'état de cet exercice dans les six régions étudiées (chapitre 9). La planification régionale est insérée dans un processus de planification nationale qui fonde la politique d'aménagement du territoire. Celle-ci a connu quelques turbulences législatives et gouvernementales entre 1995 (loi Pasqua-Hoeffel), 2002 (loi Voynet) et 2003-2004 (débat parlementaire sur les projets de transport, CIAT et lois Raffarin). L'auteur montre que la première période, qui est aussi celle de l'expérimentation ferroviaire, fut propice à la production de schémas régionaux de transport. Il faut dire que le rapport Haenel préconisait un lien formel entre

compétence ferroviaire et planification. Ce qui conduit à lier les deux domaines. La loi Voynet est venu confirmer l'orientation multimodale à donner à l'exercice de planification. Mais la différence avec la période précédente tient à l'inscription du domaine des transports dans une réflexion d'ensemble sur l'aménagement du territoire régional (le SRT est un "volet" du SRADT). Par ailleurs, ce processus devait être assorti d'un dispositif de concertation, dont les organisations et les modalités concrètes étaient laissées à l'appréciation des acteurs locaux (État et Région). Là encore, la production locale fut diverse et variée. Les six régions que nous avons étudiées s'avèrent retardataires, voire rebelles (avec un cas emblématique : celui de l'Alsace). Les régions préfèreraient-elles agir plutôt que planifier ? D'un côté, les contrats de plan assurent l'existence de projets de transport sans que les Régions éprouvent le besoin de les justifier par un document qui leur serait propre. D'un autre côté, dès que l'État conditionne l'expérimentation d'une compétence à l'exercice d'une planification la concernant, alors les Régions s'empressent de se lancer dans l'exercice. C'est le cas du schéma régional de développement économique, condition de l'aide aux entreprises. Ce qui interroge la nature donnée par l'échelon régional à l'exercice de planification.

De son côté, l'État n'a pas manqué de réformer son organisation territoriale, en miroir aux derniers épisodes de la décentralisation. Comme nous le montre Philippe Rigaud, les DRE sont devenues des concentrées de toutes les missions et activités possibles de l'État (chapitre 10). Leur rôle est toujours de mettre en œuvre et de coordonner les politiques de l'État, et ce dans les domaines de l'aménagement du territoire, l'habitat-construction, les infrastructures et services de transport. Et, pour ce faire, elles exercent une palette large et variée d'activités : l'animation du pôle de politiques, la conduite de projets, le contrôle de la réglementation routière, la production de connaissances. L'administration centrale n'a pas imposé d'organigramme-type aux différents services déconcentrés et la diversité est bien de mise entre les six régions étudiées. Deux évolutions interrogent plus particulièrement le devenir des relations entre les Régions et l'État déconcentré. D'une part, la délégation de la maîtrise d'ouvrage routière localise les choix routiers de l'État dans les systèmes d'acteurs régionaux. Ce nouveau rôle régionalisé jouera sur les conflits entre choix routiers étatiques (par exemple, des contournements d'agglomération) et choix ferroviaires régionaux (développement des TER). D'autre part, l'exclusion des futurs contrats de projet du financement des observatoires régionaux de transports. Or, ces dispositifs sont des espaces collectifs singuliers de production de connaissances et de diagnostics sur les enjeux régionaux, qui, lorsqu'ils sont pris localement au sérieux, sont reconnus par leurs protagonistes locaux, y compris pour leurs processus d'apprentissages des problèmes et de leurs porteurs.

Dans certains cas, ce peut être un espace de formulation partagée des problèmes de circulation des poids lourds, et plus généralement de fret, compétence limitée mais nouvellement possible des Régions. Pour finir, Laetitia Dablanc dresse un état des lieux de la manière dont les Régions étudiées n'investissent pas les enjeux du fret (chapitre 11). Bien davantage que pour le

transport de personnes, l'enjeu du fret est au centre d'une tension entre les nuisances environnementales qu'il produit et les retombées en termes d'emplois qu'il est susceptible d'induire. Ces deux termes produisent des logiques d'action non seulement diverses mais encore relativement segmentées. Ainsi, tous les agendas régionaux ont inscrit des orientations en matière de logistique, insérées dans des visées de développement économique ; ce qui suscite quelques vocations d'intervention sur des projets d'aménagements logistiques. Par ailleurs, les préoccupations environnementales sont traduites dans des orientations visant le transport intermodal. Et, quoi qu'il en soit, les actions régionales en matière de fret portent pour l'auteur sur des sujets précis, liés à une actualité particulière, et souvent isolés (cas du péage allemand). Ces actions ne relèvent généralement pas de politiques plus directement liées aux enjeux environnementaux, comme la protection de la qualité de l'air, par exemple. Sinon, le fret s'invite sur les agendas régionaux à l'occasion de grands projets d'infrastructures, notamment ferroviaires, dont la légitimité est construite sur des arguments environnementaux. Il reste que la taille budgétaire des Régions constitue peut-être un handicap qui ne leur permet pas de s'aligner sur les comportements plus offensifs de leurs sœurs européennes.

En conclusion générale, de ces onze questions nous avons retenu cinq controverses qui nous paraissent devoir contribuer aux débats sur l'avenir des Régions.

Les Régions, les transports et le développement durable

Nous avons enquêté sur six Régions — Alsace, Centre, Midi-Pyrénées, Nord-Pas de Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes — pour analyser comment ces collectivités territoriales investissaient le domaine des transports et l'idée de développement durable.

Au moment du lancement de l'expérimentation ferroviaire, son instigateur parlementaire portait la volonté de donner à l'institution régionale toute sa légitimité d'action et d'existence, à l'intersection des échelles de problème et des autorités organisatrices.

> « La Région occupe de ce point de vue une position charnière : d'un côté, c'est elle qui, notamment à travers le réseau TER, gère les connexions des villes avec les réseaux de services à grande vitesse (TGV, trains de grandes lignes, transport aérien) ; de l'autre côté, elle est en position de fédérer les initiatives des autorités organisatrices locales (département, communautés urbaines) afin d'organiser les continuités et complémentarités entre les différents niveaux de transport. » (sénateur Hubert Haenel, entretien du 21/11/1996[4])

[4] OLLIVIER-TRIGALO M., BERNAT V., 1997, « Politique des transports en France - Processus de décision : discours et pratiques », *Policy assessment of transeuropean networks and common*

Qu'en est-il aujourd'hui ? Deux dimensions, l'agir et l'être des Régions, permettent conjointement de les caractériser en la matière.

Que font les Régions ?

Au début des années 2000, les Régions deviennent toutes des autorités organisatrices des transports collectifs d'intérêt régional, qu'elles aient été pilotes au milieu des années 70 ou expérimentatrices au milieu des années 90 ou pas. Les compétences d'action qui leurs sont alors transférées concernent *l'organisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs et des services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires régionaux*.

L'analyse des six Régions étudiées montre que pour la plupart les transports et cette compétence ferroviaire en son sein occupent un des tout premiers, voire largement le premier poste budgétaire de ces collectivités à l'assise financière par ailleurs réduite relativement à leurs consoeurs infrarégionales et européennes. Au cours du temps, l'institutionnalisation de la Région s'est cristallisée autant qu'elle s'est confortée sur la base de la régionalisation ferroviaire.

Le début des années 2000 est également la période où l'injonction de *rééquilibrer le rail et la route* est formellement inscrite dans les outils de programmation (contrats de plan État-régions 2000-2006) comme de planification (schémas de services et schémas régionaux de transport). Face à cette injonction gouvernementale cherchant à concrétiser l'idée de développement durable, les Régions trouvent dans leurs compétences transports d'abord ferroviaires une consolidation de leur légitimité à agir.

Territoires situés entre les villes et l'Europe, les Régions vont sur cette base élaborer et mettre en œuvre des politiques de performance des transports.

D'abord, *des politiques de performance urbaine*. En effet, les politiques de développement des TER, qui occupent l'ensemble des Régions enquêtées, et selon toutes les dimensions du système (exploitation et tarification, mais aussi modernisation des infrastructures et du matériel roulant, aménagement des gares et autres 'pôles d'échange'), trouvent en milieu urbanisé l'occasion de se déployer. C'est en servant la mobilité des populations urbaines que les Régions assoient la pérennité des TER ; en retour, le cadencement, plus ou moins avancé mais programmé dans nos six régions d'étude, conforte le rôle des villes, en permettant qui plus est aux Régions d'argumenter sur le fait qu'ainsi elles préservent le cadre de vie et l'environnement offerts par ces villes. Si la mise en oeuvre du cadencement des TER place visiblement les Régions au service des intérêts métropolitains, elles se soucient aussi des zones périphériques, souvent dénommées 'périurbain lointain'. Ce qui permet aux Régions de définir les problèmes urbains de transport en problèmes régionaux : elles traitent du périurbain en l'arrimant à l'urbain, cofinançant parcs-relais et autres aménagements urbains organisant physiquement l'intermodalité (voiture/TER, tram-train, notamment). Ce faisant, comme nous le verrons plus

transport policy, *in* Project EURO: TEN-ASSESS (Contract No. ST-96-AM.601), **Deliverable (1) — Policy Issues and National Transport Policies**, Work Package 6, INRETS, Mai, 146 p.

loin, les Régions participent à des systèmes d'acteurs multiples aux logiques et rationalités variées. Le développement des TER est, parmi ces différents systèmes, celui sur lequel les Régions se concentrent en priorité. Dès lors, on peut noter que deux grandes catégories d'action sont généralement peu présentes dans les politiques de transport directement portées par les Régions : le domaine routier (dont le sort régional est principalement réglé par le contrat de plan) et les orientations à long terme en matière d'occupation de l'espace régional.

Ensuite, *des politiques de performance européenne*. La rhétorique la plus emblématique de la manière dont les Régions se voient est celle utilisée par le Nord-Pas de Calais dans son schéma régional des transports : « *faire du Nord-Pas de Calais un hub au cœur de l'Europe* ». Dans cette perspective, les Régions contribuent au développement de systèmes de transport servant des intérêts extrarégionaux mais en affirmant la volonté d'en récolter des fruits. Classiquement, se retrouvent dans ces politiques les soutiens, politiques et financiers, des collectivités régionales aux projets de lignes à grande vitesse ferroviaire (le projet Lyon-Turin par exemple), le plus souvent selon des dispositifs *ad hoc* (sous forme de GEIE, par exemple). Mais au cours du temps, cet ancrage européen s'est également construit autour de l'enjeu du fret, en particulier la circulation des poids lourds transitant par les territoires régionaux. Deux catégories d'action ont été identifiées dans ce domaine. Tout d'abord des contributions financières inscrites dans les contrats de plan, qui concernent des investissements d'aménagements de plates-formes intermodales et logistiques. Ensuite, des actions beaucoup plus diffuses et récentes de tentatives de résistance au développement incontrôlé du transport routier de marchandises. Là encore, par le biais des avatars financiers des contrats de plan : décroisements et futurs contrats de projets sont le résultat d'une exclusion des investissements routiers des contributions régionales. Enfin, l'Alsace fait figure singulière en ayant porté l'autorisation législative d'expérimenter l'introduction d'une taxe sur les poids lourds empruntant les axes routiers régionaux, en réaction à la LKW Maut. Ces actions restent ponctuelles, dispersées et attachées à des sujets précis.

À l'intersection des phénomènes urbains et européens, concentrées sur les actions relevant de leur compétence première, les Régions cherchent à affirmer une capacité d'être politiquement.

Que sont les Régions ?

La concentration des actions sur les TER est également lisible dans ce qu'est l'institution elle-même. Les Régions étudiées ont toutes déployé des politiques de recrutement visant à consolider leurs services techniques en charge des transports. Leur volonté explicite de développer leur expertise propre s'est ainsi concrétisée tant pour répondre à la technicité comme à la complexité des règles financières, économiques et juridiques du système ferroviaire que pour assumer le rôle d'autorité organisatrice. Par suite, l'institution conforte un cloisonnement des services peu propice à la mise en œuvre de politiques intersectorielles. Dans ce processus d'institutionnalisation, l'idée de développement durable apparaît bien dispersée. Soit elle fait l'objet

d'un service spécifique mais tout récent, qui cherche sa place dans les organigrammes. Soit elle est englobée dans un récit politique identitaire — « région durable » en Alsace ou « écorégion citoyenne » en Rhône-Alpes, par exemple —, qui est adossé à des politiques de concertation dont les contours, dans le domaine ferroviaire, sont largement déterminés par les types de relations entretenues avec la SNCF (confiance ou méfiance) ; ce qui distend considérablement le lien avec l'idée de développement durable.

Les Régions sont aussi des institutions locales parmi d'autres. Qu'elles s'insèrent dans des projets d'aménagements métropolitains ou qu'elles ignorent les actions des départements, les Régions sont très soucieuses de respecter le partage des compétences institué par les lois de décentralisation. Même si certaines, comme l'Alsace (tarification intégrée) ou Rhône-Alpes (étoile ferroviaire de Grenoble), se verraient bien en pilote ou *chef de file* de certains projets de transports locaux, elles n'y parviennent que par le biais de processus d'interactions et de négociations où chaque protagoniste doit trouver son compte, politique notamment. Le leadership régional est largement en construction.

Par ailleurs, les Régions restent déterminées par leur relation historique avec l'État. Institutions pensées comme échelon d'administration des affaires de l'État, elles restent marquées par cette conceptualisation d'origine, l'État disposant de plusieurs outils permettant de garder une posture centralisatrice influençant l'orientation des choix d'action des Régions, dans un contexte de grande modestie budgétaire de l'échelon régional. Que ce soit par les règles financières ou la hiérarchie des services du système ferroviaire, que ce soit par les bricolages ou les méandres des circuits de financement des contrats de plan, l'État conserve un pouvoir d'orientation des choix qui exacerbe l'enjeu financier. Par suite, la planification s'en trouve fragilisée et ne constitue aucun recours pour nos six Régions d'étude.

En recherche de manière d'être politique, les Régions contribuent à la différenciation territoriale. Plusieurs enjeux structurants pour leur avenir ressortent de l'analyse des six Régions, chacune réglant leur sort selon sa propre histoire sociopolitique locale.

Que vont devenir les Régions ?

Les Régions expérimentent l'enchevêtrement pratique et conflictuel des compétences. Comme ce sont des institutions relativement nouvelles dans l'architecture politique territoriale et insérées dans des perspectives européennes, peut-être seront-elles l'occasion d'instaurer un débat sur la question de la subsidiarité, qui se rapporte bien à des enjeux de partage des compétences mais selon une dimension plus politique qu'administrative.

D'abord autorités organisatrices des transports, les Régions cherchent bien à acquérir sur cette base une légitimité plus politique qu'administrative. Guidées par leurs histoires sociopolitiques locales, elles publicisent et politisent le secteur ferroviaire d'action, plutôt technique, pour en faire une priorité répondant à des enjeux sociétaux régionaux. Dans cette perspective, les

leaders politiques régionaux émergent-ils du concert local et produisent-ils *un bien commun territorial*, essence de toute légitimation politique ?

Dans cette production, les intérêts métropolitains et le fret apparaissent comme deux problèmes de transport qui émergent à l'échelle régionale. C'est notamment par les réponses à ces enjeux que les Régions éprouveront de manière interdépendante d'une part, leur légitimation localisée et d'autre part, leur capacité à participer à la montée en puissance de l'idée de développement durable.

Cette idée de développement durable avait trouvé une place dans le foisonnement législatif dont la planification territoriale a fait l'objet ces dernières années. À l'échelle régionale, cet outil théoriquement stratégique n'est plus ce qu'il était (ou aurait pu être) dans le domaine des transports. Les Régions sont écartelées entre les planifications des autres collectivités décentralisées et trouvent dans les outils de programmation (comme les contrats de plan puis de projets) des moyens de contribuer au maintien sur l'agenda local de projets d'aménagements qui les concernent.

LES SIX ETUDES DE CAS :

BREARD J., JOIGNAUX G. (INRETS-Villeneuve d'Ascq), 2006, *Le cas de Nord-Pas de Calais*, 53 p.

DABLANC L. (INRETS- LVMT), GUERANGER D. (ENPC-LATTS), 2006, *Le cas de Provence Alpes Côte d'Azur*, septembre, 55 p.

DEBIZET G., FAURE A., GOURGUES G. (PACTE-Grenoble), 2006, *Les transports ferroviaires en Rhône-Alpes : naissance d'une politique régionale*, octobre, 105 p.

OLLIVIER-TRIGALO M. (INRETS-LVMT), ZEMBRI-MARY G. (LATTS-Univ. Cergy), 2006, *Le cas de l'Alsace. Une petite région transfrontalière agissante*, novembre, 82 p.

WOLFF J.-P. (CIRUS-CIEU), 2006, *Midi-Pyrénées : une politique volontariste sujette à des incertitudes*, septembre, 110 p.

ZEMBRI P. (EA MRTE, Cergy-Pontoise), 2006, *Politiques régionales de Transport dans le Centre*, octobre, 27 p.

Chapitre 1

Contextes géographiques des réseaux ferroviaires régionaux

Jean-Pierre Wolff
(CIRUS-CIEU)

Répondre à la question des contextes géographiques des réseaux, n'est pas simple, car à côté de la comparaison qui doit être faite des réseaux régionaux retenus dans cette étude, une dimension *a priori* incontournable concerne ce que l'on entend par géographiques. En effet, les disparités entre les réseaux régionaux relèvent de plusieurs entrées géographiques et plus généralement de différentes géographies, qui se chevauchent, s'emboîtent, s'entrecroisent et dialoguent plus ou moins bien les unes avec les autres, tout en étant nourries d'apports économiques, historiques, juridiques, politiques, techniques et sociaux. Ces géographies se déclinent sous les angles physique, humain, socio-économique et/ou culturel. Nous allons analyser les rapports qu'elles entretiennent entre elles et avec les territoires régionaux pour souligner les grands contextes régionaux et voir en quoi les transports ferroviaires ont participé et surtout renforcent les lignes de force des territoires et en l'occurrence des régions.

Les questions environnementales et d'une façon plus large de développement durable qui interpellent les politiques de déplacement et de transport mises en place dans toutes les régions par les différentes autorités organisatrices des transports —les Conseils régionaux— s'inscrivent dans des réalités socio-économiques et géographiques des régions administratives. Les éléments géographiques, qui passent souvent au second plan par rapport aux questions socio-économiques, n'en sont pas pour le moins très présents pour expliquer en partie la localisation des activités anthropiques. En effet, le relief comme l'hydrologie ont commandé la mise en place des premiers réseaux de déplacement et ensuite de transports. Avec l'évolution des techniques au cours de l'histoire et l'apparition et la diffusion du transport ferroviaire lors de la Révolution Industrielle du XIXe siècle, les éléments géographiques ont imprimé des axes qui sans être déconnectés des paramètres socio-économiques et politico-administratifs, ont participé à mettre en place une nouvelle géographie des territoires.

D'une façon plus radicale, l'affirmation « Sans transports, pas de géographie » (Poncet, 2003)[5] pose la relation entre transports et géographie

[5]cf. LEVY J. et LUSSAULT M. (dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie*, Belin, Paris, 2003.

comme un préalable à la mise en place d'un système global dans lequel les sociétés peuvent se développer. Nous pourrions même ajouter que les transports font la géographie, mais de quelle géographie s'agit-il? Derrière cette interrogation qui au premier abord peut sembler incongrue ou pour le moins sans intérêt, l'aménageur, l'ingénieur et le politique apportent des réponses qui vont mettre en avant à côté de la localisation des ressources et des moyens de les transformer, le rôle des transports.

Plusieurs géographies s'interpellent les unes les autres. Il s'agit d'un empilement de réalités, de lectures et de perceptions géographiques différentes. Les géographies administratives sont marquées par les géographies politiques qui orientent une géographie ferroviaire largement héritée des réseaux du XIXe siècle et de la première moitié du suivant. Mais cette géographie ferroviaire est étroitement associée aux géographies physique et humaine des territoires. L'ensemble de ces éléments interférant les uns sur les autres débouche en intégrant les géographies industrielle et économique sur les réalités en changement permanent des espaces dans lesquels se déroule l'ensemble des activités anthropiques. Ces géographies que l'on pourrait encore décliner avec leurs éléments topographiques, sociodémographiques et sociopolitiques permettent d'analyser les réseaux ferroviaires régionaux, les politiques mises en place et les résultats en termes de fonctionnement et d'utilité sociale de ceux-ci.

Donc, il s'agit avant tout de plusieurs approches géographiques auxquelles nous ferons appel. Pour commencer cette étude des contextes géographiques régionaux, les éléments démographiques sont tout d'abord à prendre en compte pour dresser le portrait encore bien partiel des régions analysées. La diversité des régions saute aux yeux (Fig. N° 1 Régions : éléments démo-géographiques) aussi bien en termes d'étendue que de peuplement. En effet, le contraste est saisissant entre des petites régions peu étendues comme l'Alsace (8 280 km2) ou le Nord-Pas de Calais (12 414 km2) mais fortement peuplées avec 1 805 000 hab. pour la première et 4 032 000 hab. pour la suivante et les vastes régions comme Midi-Pyrénées (45 348 km2) et Centre (39 151 km2) mais aux populations relativement faibles avec respectivement 2 731 000 hab. et 2 490 000 hab. Les densités régionales même si elles cachent de grandes disparités intra régionales, soulignent les oppositions entre d'une part des régions très densément peuplées comme le Nord-Pas de Calais (324 hab./km2), l'Alsace (218 hab./km2), d'autres un peu moins denses telles que PACA (150 hab./km2) et Rhône-Alpes (135 hab./km2) et enfin celles aux densités très faibles comme la région Centre (63 hab./km2) et Midi-Pyrénées (61 hab./km2). Cette diversité des densités de population constitue une entrée pour observer les réseaux routier, autoroutier et ferroviaire et percevoir leur évolution récente (fermeture de lignes, réalisation de LGV, d'autoroutes et de voies routières) et plus particulièrement leur maillage. Donc, à côté des poids démographiques, les densités et les répartitions de population sont déterminants pour évoquer les politiques publiques mises en place. L'hétérogénéité plus ou moins grande en termes démo-géographiques entre des régions où dominent les espaces largement urbanisés et d'autres dans

lesquelles subsiste un monde rural dominant aux densités très faibles, conduit à des accès inégaux au réseau ferroviaire régional.

Tableau 1.1. Régions : éléments démo-géographiques

Données géographiques / Régions	Superficie km2	Population	Densité hab/km2
Alsace	8 280	1 805 000	218
Centre	39 151	2 490 000	63
Midi-Pyrénées	45 348	2 731 000	61
Nord-Pas de Calais	12 414	4 032 000	324
PACA	31 400	4 743 000	150
Rhône-Alpes	43 698	5 947 000	135

Source : INSEE

Si l'on compare les chiffres des densités régionales à ceux des grandes aires urbaines localisées dans les régions retenues, là encore apparaissent des disparités flagrantes. En effet, entre des régions où de véritables réseaux urbains comportant plusieurs aires urbaines importantes structurent l'espace régional (Alsace, Centre, Nord-Pas de Calais et Rhône-Alpes) et d'autres où les maillages en villes sont, soit totalement déséquilibrés par rapport à la région (PACA) ou écrasés par la métropole régionale (Midi-Pyrénées), les diversités géographiques pèsent lourdement dans l'organisation des réseaux ferroviaires. En Rhône-Alpes, trois grandes aires urbaines, Lyon (1 648 000 hab.), Grenoble (514 000 hab.) et Saint-Étienne (321 000 hab.) structurent l'espace régional, relayées par un véritable réseau de villes moyennes dynamiques. Par contre PACA qui compte également trois aires urbaines supérieures à 300 000 hab. avec Marseille/Aix-en-Provence (1 516 000 hab.), Nice (933 000 hab.) et Toulon (564 000 hab.) présente un déséquilibre sociodémographique sévère entre le littoral densément occupé et l'intérieur de la région faiblement peuplée. La région Centre, marquée par une densité démographique faible et nonobstant qu'une grande partie de celle-ci soit en situation de périmétropolisation par rapport à Paris, correspond à un autre cas de figure beaucoup plus équilibré. L'axe ligérien, Tours et Orléans, complété par des villes moins importantes comme Bourges et Châteauroux constituent *grosso modo* un triangle souligné par les trois grandes sections de lignes ferroviaires que sont Orléans-Tours, Tours-Vierzon-Bourges (en voie d'électrification) et Orléans-Vierzon-Chateauroux.

Tableau 1.2. Population des aires urbaines

Éléments démo. / Aires urbaines	1999	Évolution annuelle entre 1990-1999
Lyon	1 648 000	0,68
Grenoble	514 000	0,65
Saint-Étienne	321 000	-0,72
Marseille/Aix	1 516 000	0,46
Nice	933 000	0,51
Toulon	564 000	0,69
Lille	1 143 000	0,32
Valenciennes	399 000	-0,02
Douai/Lens	552 000	-0,17
Tours	376 000	0,69
Orléans	355 000	0,86
Strasbourg	612 000	0,81
Toulouse	964 000	1,53

Source : INSEE

Il n'en est pas de même en Midi-Pyrénées où Toulouse avec pourtant 964 000 hab. et surtout la croissance démographique annuelle la plus importante sur le plan national entre 1990 et 1999 (1,53 %) demeure bien isolée dans une région peu peuplée. Cette réalité dichotomique entre l'aire urbaine toulousaine et le reste de la région est encore renforcée par l'absence d'une LGV par rapport aux autres régions qui sont ou seront prochainement desservies par une LGV. À l'opposé, Nord-Pas de Calais est la seule région qui non seulement dispose d'un réseau dense de relations ferroviaires intra-régionales mais qui de surcroît géographiquement est passée d'une région frontalière et donc périphérique à une région centrale en Europe par la réalisation à Lille du carrefour de LGV entre Bruxelles, Londres et Paris. L'Alsace, autre région frontalière bénéficie d'une bonne position géographique dans l'axe rhénan qui la lie au Bade-Würtemberg et au Palatinat en Allemagne et aux cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne au nord-est de la Suisse. C'est dans ce couloir rhénan que se développe un chapelet de villes moyennes et petites entre Strasbourg (612 000 hab.) et Bâle (700 000 hab.) et dont la colonne vertébrale est assurée par un service de TER 200 qui rapproche les villes les unes des autres (Bâle-Strasbourg 90 minutes) et renforce des échanges le long de cet axe ferroviaire majeur.

Cette localisation des cités et des hommes dépend évidemment des configurations géomorphologiques dominantes comme en témoignent les

grands axes fluviaux (couloir rhodanien, sillon alpin, le bassin rhénan ou le Val de Loire), les littoraux du Pas-de-Calais ou de la Provence et de la Côte d'Azur. Mais à côté de ce facteur, le développement industriel passé explique en grande partie les fortes localisations démographiques qui sont très peu fréquentes en Midi-Pyrénées ou dans le Centre, car dans ces deux régions la topographie est loin de pouvoir expliquer les faibles densités observées. Cette géographie industrielle, économique et sociale qui a connu des bouleversements importants à la fin des Trente Glorieuses, avec la fermeture des bassins miniers, l'effacement du tissu industriel traditionnel et des baisses démographiques très localisées, s'est aussi traduite par des croissances démographiques au profit des plus grandes métropoles et des transferts de population retraitée et active vers une région comme PACA, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées. Le réseau ferroviaire demande plus de temps pour se redéployer, il n'est pas statique loin de là, pour rappel évoquons la réduction drastique de celui-ci depuis les années 1950. Le réseau autoroutier a su s'adapter au redéploiement des activités et des hommes d'autant plus facilement qu'il se mettait parallèlement en place, par contre c'est avec beaucoup plus de lenteur que les LGV tiennent compte de ces grandes mutations.

Lyon pourtant très bien placée ne se trouve pas dans la même configuration que Lille et ces deux régions n'ont pas su ou plutôt pas pu exploiter de la même façon l'outil TGV en termes de déplacement et de développement territorial. La mise en place du TER-GV dans la région Nord-Pas de Calais entre Boulogne, Calais, Dunkerque et Lille a permis de diviser le temps de parcours de moitié entre ces trois villes littorales et la métropole régionale, Lille. Cette réussite qui dépend de la volonté des élus de cette région qui ont su profiter de la construction de la section entre Lille et l'entrée du tunnel sous la Manche de la LGV vers Londres pour arrimer les trois villes portuaires à la grande vitesse, est un cas d'école qui a su tirer profit autant de cette géographie administrative régionale que des facteurs sociogéographiques présents. En Rhône-Alpes, le même cas de figure n'est pas transposable car la LGV dessert au mieux un barreau trop court et moins peuplé que sur le littoral des Flandres. Il s'agit de la section Lyon-Valence. Par contre le couloir rhodanien dans son ensemble pourrait permettre, si les deux régions PACA et Rhône-Alpes en avaient la ferme volonté, de lancer entre Lyon et Marseille un service de TER-GV qui desservirait Valence, Avignon et Aix-en-Provence. Mais si ce service interrégional était souhaité par les deux Régions, la SNCF pourrait s'y opposer en invoquant la saturation de la LGV ou la non-disponibilité de matériel. Deux régions de configuration géographique différente mais qui ont mis en place une politique ferroviaire très dynamique et disposant de services TER très développés, se trouvent sur ce point divergentes, car seule le Nord-Pas de Calais dispose de ce service de TER-GV.

En croisant les données des Fig. n°1 et n°2, on touche du doigt les inégalités démographiques entre les régions et auxquelles il faut ajouter aussi les déséquilibres intra-régionaux. Ces réalités divergentes dans la localisation des populations sont à replacer dans des contextes non seulement socio-

économiques mais également géographiques particuliers. Ces faits se traduisent par des géographies ferroviaires régionales, dans lesquelles les Conseils régionaux interviennent pour mettre en place les politiques de dessertes, de fréquences, de matériels et partiellement d'infrastructures et d'équipements aux coûts de plus en plus lourds pour les collectivités régionales. Les inégalités soulignées dans le tableau suivant reposent en grande partie sur ces disparités régionales. Entre 80 000 voyageurs/jour dans la région Nord-Pas de Calais et les 26 000 en Midi-Pyrénées, l'écart correspond à des situations géographiques et démographiques bien tranchées, les réseaux urbains en présence sont totalement disproportionnés entre ces deux régions. L'état des infrastructures ferroviaires étant lié en grande partie au trafic acheminé, là aussi devant la faiblesse des densités et des activités industrielles, les capacités des réseaux de ces deux régions sont totalement différentes et expliquent aussi la sous-utilisation du fer dans une région où celui-ci a fait l'objet d'un entretien défaillant depuis près d'un demi-siècle sur certaines relations secondaires. Par contre en Nord-Pas de Calais, le réseau a été globalement maintenu en état autorisant, devant la prise en charge par la Région de cette politique ferroviaire, de proposer en fonction des réalités sociodémographiques, un service beaucoup plus étoffé.

La corrélation entre données socio-économiques, poids et localisation des populations, densité démographique, armature urbaine et politique régionale ferroviaire, explique bien avant l'importance des éléments géomorphologiques, les disparités des réseaux ferroviaires régionaux. La Fig n° 3 répond à notre analyse. Les politiques ferroviaires interviennent en tenant compte de ces caractéristiques propres aux régions retenues. Elles peuvent être plus ou moins incitatives ou volontaristes selon les cas pour renforcer les offres de services. Il n'en demeure pas moins que ces éléments sociodémographiques sont déterminants. Les comparaisons tirées de l'ensemble de ces trois tableaux illustrent les situations très différentes des pratiques ferroviaires des régions analysées. Entre Centre et Midi-Pyrénées, régions aux faibles densités de population, à la longueur du réseau ferroviaire, au nombre d'arrêts et de trains quasiment équivalents, les flux de voyageurs vont du simple à plus du double pour le Centre. Ces flux migratoires importants sont induits en grande partie par la capitale et la présence de plusieurs lignes rapides favorisent ces déplacements pendulaires. C'est ainsi que Chartres, Orléans, Dreux, Montargis ou Tours se trouvent entre 45 et 75 minutes de la capitale. Le phénomène de périmétropolisation de cette région par rapport à Paris joue pleinement dans ce cas.

Tableau 1.3. Caractéristiques des réseaux ferroviaires des régions étudiées

Régions	Nombre de TER/jour	Passagers/jour	Longueur réseau en km	Nombre d'arrêts
Alsace	480	40 000	1100	161
Centre	370	65 000	1850	160
Midi-Pyrénées	330 + 11[6]	26 000	1723	154
Nord-Pas de Calais	750	80 000	1300	211
PACA	540	100 000[7]	1000	143
Rhône-Alpes	1100	116 000	2350	137

Sources : documents régionaux divers

La géographie administrative nationale ou régionale interfère naturellement avec la géographie ferroviaire. Les interconnexions de réseaux nationaux sont loin d'être simples pour des techniques multiples (largeur des voies différentes, utilisation de différentes puissances électriques, non-opérabilité des machines, signalisations différentes, protocoles de sécurité propres à chaque pays….), seule la mise en place d'un réseau grande vitesse en Europe s'affranchit de la plupart de ces obstacles. Quant aux régions même si elles n'ont pas affaire à autant d'obstacles techniques, la non-adéquation entre les limites région SNCF et région administrative soulève parfois des tensions en termes de roulement du matériel et des personnels qui interfèrent avec les logiques des régions. Ce n'est pas la seule difficulté rencontrée par les régions en effet, leurs limites renforcent le repliement sur soi de chacune d'elles. En dehors des LGV et des grandes lignes, peu de possibilités demeurent pour pouvoir passer d'une région à une autre et surtout pour relier des villes appartenant à des régions différentes en des temps de parcours acceptables. Cette géographie régionale revisitée par des services aux possibilités de vitesse, de confort et de performance différents renforce une géographie politico-administrative qui se décline aussi en géographie de la perception, qui à son tour renvoie à une géographie culturelle.

En effet, le fait culturel qui ne se laisse pas circonscrire aux limites d'une région, a opposé les deux régions méridionales à celles du nord et de l'est du pays. La prégnance de la symbolique de la voiture comme facteur d'autonomie est sans doute plus forte dans les régions méridionales qui, face à la toute puissance de la SNCF dans les politiques menées pendant plusieurs décennies, se sont désintéressées du devenir des lignes ferroviaires. Cette géographie culturelle qui s'appuyait aussi sur des processus plus ou moins importants de désertification dans les Alpes du Sud, les Pyrénées et la plupart des départements de Midi-Pyrénées a participé aussi à une perception mitigée du chemin de fer. Même si actuellement les représentations de la population et des élus évoluent dans ces deux dernières régions sous les effets de la

[6] À partir de cet hiver 2006, 11 trains supplémentaires sont créés, portant l'offre à 341 trains/jour ouvrable.
[7] Ce chiffre prend en compte l'ensemble des voyageurs des services TER fer et routier.

congestion des axes autoroutiers et routiers littoraux en PACA et de l'asphyxie des réseaux autour de Toulouse, cette culture du tout-automobile est encore forte. En Alsace, le modèle rhénan combinant transports individuels motorisés et transports collectifs dans des politiques et des pratiques intermodales est beaucoup plus présent qu'ailleurs et l'armature urbaine s'y prête mieux. Rhône-Alpes désignée comme bon élève a acquis cette culture de la mobilité et des transports ferroviaires depuis quelques décennies et cela à travers des évolutions sociales liées à l'importance politique jouée par des personnels issus des milieux scientifiques et technologiques qui se sont fortement implantés dans certaines agglomérations de cette région comme Grenoble, Lyon ou les villes de Savoie. Même si cet aspect de géographie culturelle n'est plus aussi discriminant entre les régions évoquées dans cette étude, il n'en demeure pas moins qu'il a pesé dans la prise de conscience différentielle des sociétés locales par rapport à l'environnement et au transport ferroviaire.

Les régions et les territoires les composant, malgré des politiques plus ou moins volontaristes en matière de développement de l'offre ferroviaire régionale, ne se trouvent pas sur le même pied d'égalité. Les localisations des populations et des activités anthropiques, les processus passés et contemporains d'industrialisation jouent un rôle déterminant dans les réseaux ferroviaires, même si les accidents topographiques accentuent les difficultés de réalisation d'infrastructures performantes, il n'en demeure pas moins que la géographie ferroviaire est étroitement associée à la géographie humaine et économique. Les divergences entre régions analysées plus haut sont multiples et elles peuvent avoir des effets combinatoires pour accentuer les situations observées. Une région à la topographie peu contraignante mais sans un passé industriel lourd ne disposera pas d'un réseau ferroviaire performant car les investissements exigés étant défaillants le réseau réalisé l'a été dès le départ à l'économie. Dans d'autres régions, avec des contraintes morphologiques sévères mais ayant connu un autre développement industriel, les capitaux permirent partiellement de surmonter les obstacles rencontrés. C'est dans une perspective de géographie historique complétée par une géographie prospectiviste que nous pouvons analyser ces contextes géographiques qui par définition sont mobiles dans un sens ambivalent. Pour conclure, la citation suivante s'applique très bien à la question posée au départ « En somme, les transports sont un bon révélateur de l'état de notre planète » (Bavoux, Beaucire, Chapelon, 2005)[8], que nous pourrions remplacer ou compléter ici par « régions ».

[8] BAVOUX J-J., BEAUCIRE F., CHAPELON L ., 2005, *Géographie des transports*, Armand Colin, Paris.

Chapitre 2

Les transports en régions : doctrines, action collective et leadership

Marianne Ollivier-Trigalo
(INRETS- LVMT)

Pasquier (2004) rappelle que le découpage du territoire administratif en région a été fait par de hauts fonctionnaires guidés par la recherche d'un échelon de planification selon une logique avant tout économique et rationalisatrice. Cette logique est fondée sur le concept d'échelles emboîtées qui renvoie à l'idée d'une hiérarchisation des territoires et, pour ce qui nous intéresse, des fonctions remplies par les transports. Par suite, c'est un moyen pratique et efficace pour hiérarchiser les actions. Ainsi, l'ordonnancement opère une distinction entre les équipements internationaux, nationaux et régionaux (Jeannot, 2001). Et, par cette vision fonctionnaliste dominante des transports, les politiques entreprises sont motivées par des réponses à des 'besoins'.

Le parti-pris de ce chapitre est de considérer que la montée en puissance des Régions passe par un processus de construction politique de l'échelle régionale de problèmes d'action publique et que ce processus produit un regard particulier sur des problèmes également investis par d'autres échelons territoriaux. C'est dans cet esprit que des politistes comme Faure (2005) ou Négrier (2005) parleront respectivement de « changement de focale » ou de « configurations territoriales ».

La production de ce regard régional sera analysée dans ce chapitre à travers la question du « *débordement territorial des politiques sectorielles* » (Mériaux, 2005). D'un côté nous faisons l'hypothèse de la capacité des collectivités régionales à *déborder*, au même titre que les autres collectivités, *le cadre* que la régionalisation ferroviaire est censée leur fixer et donc à redéfinir une substance proprement territoriale aux politiques de transports régionaux. De l'autre, nous faisons également l'hypothèse d'une *résistance des régulations sectorielles*, qui se traduit notamment par la segmentation des problèmes de transports, alors moyen de conserver quelques normes politiques justifiées à des échelles plus vastes (nationales, européennes). Nous allons donc chercher à caractériser comment les Régions investissent cette interaction entre secteur (des transports) et territoire (régional) d'un point de vue cognitif, puis socio-institutionnel, pour conclure rapidement sur la manière dont les Régions

étudiées cherchent à se situer dans les processus de coordination imposés par les chevauchements incessants des compétences en matière de transport.

Doctrines sectorielles et territoriales : performance, équilibre et Europe

Les actions en matière de transports sont justifiées par la volonté de répondre à des besoins de mobilité des personnes et des biens, en considérant plus ou moins explicitement que le fonctionnement du territoire sera d'autant meilleur que les mobilités seront servies. La croyance commune en la modernité d'une société mobile et de territoires accessibles est également bien répandue à l'échelle régionale.

On retrouve bien dans chaque région une vision fonctionnelle des politiques de transports, qui selon les formulations vont contribuer au développement équilibré du territoire (Alsace), voire au développement équilibré et durable des territoires (Rhône-Alpes), à la cohésion des territoires (Nord-Pas de Calais), au renforcement de la cohésion régionale (Centre), à l'harmonisation des territoires (Midi-Pyrénées) ou encore à l'intégration des territoires (PACA).

Cette proximité dans l'expression recouvre naturellement des mises en œuvre concrètes bien différentes. Pour ce qui concerne les transports, l'appréhension de ces différences peut se faire à travers les deux tensions qui écartèlent toutes les identités régionales et leurs processus de construction par les Régions : la représentation d'elles-mêmes qu'elles bâtissent par rapport au monde intérieur et celle qu'elles forgent par rapport au monde extérieur.

La performance urbaine et le souci des zones périphériques

Par rapport au monde intérieur – le territoire régional – chaque Région va spécifier ses composantes territoriales, en les caractérisant par des problèmes d'aménagement du territoire et de besoins de transports afférents qu'elle considèrera être légitime à traiter. Dans chaque cas, la représentation dominante donne la priorité aux villes et à leur répartition dans l'espace régional. La trame urbaine, plus ou moins polarisée, produit un premier état des besoins de transports régionaux et l'offre ferroviaire, qui en résulte, dépend évidemment en grande partie de ce contexte géographique et démographique différencié. Mais, on peut cependant remarquer une évolution des termes dominants du problème : tout en continuant à considérer que les relations intervilles devaient constituer l'ossature structurante du réseau et des services, les Régions se montrent davantage sur la desserte périurbaine à travers l'emballement généralisé pour le développement du cadencement. Le cas relativement exemplaire en la matière est Rhône-Alpes, qui illustre le passage de l'idée du transport ferroviaire régional comme déclinaison du transport ferroviaire national à l'idée du transport ferroviaire régional comme extension des transports collectifs urbains. D'une politique d'équipement, les Régions passent à une politique de performance et de gestion des services.

Dans cette combinaison intervilles et périurbain, les transports ferroviaires régionaux de personnes et les politiques de développement du cadencement viennent conforter et redéfinir des espaces urbanisés infrarégionaux que la Région peut prendre en considération, par cette redéfinition, à son échelle d'action : Strasbourg-Colmar-Mulhouse en Alsace ; Grenoble-Lyon-Saint-Étienne en Rhône-Alpes ; la métropole lilloise et le littoral dans le Nord-Pas de Calais ; Toulouse, sa banlieue et son agglomération en Midi-Pyrénées ; Marseille-Aix-Aubagne et le littoral en PACA. La Région Centre, également prise dans ce mouvement de réorientation de la politique ferroviaire régionale vers une politique de performance urbaine (en s'appuyant sur le 'triangle ligérien' Orléans-Tours-vierzon), voit sa dispersion territoriale renforcée par des services de transports améliorés sur les relations extrarégionales qui la caractérisaient déjà (en particulier avec le bassin parisien).

Dans cette importance donnée aux villes, à leurs relations et à leurs dessertes périurbaines, toutes les Régions argumentent sur l'importance de la mobilité dans le fonctionnement de ces relations et par suite, dans le fonctionnement économique du territoire régional. Ce qui différencie nos cas étudiés, c'est le degré de sensibilité à la dimension environnementale de ces mobilités urbaines tel que leurs rhétoriques sur les transports nous le donnent à voir : sur cette échelle de sensibilité, on peut classer parmi les plus argumentatives l'Alsace, Rhône-Alpes et Nord-Pas de Calais, et les moins argumentatives étant le Centre, Midi-Pyrénées et PACA. Pour les plus rhétoriques en matière environnementale, la pollution atmosphérique est un problème de transport car elle est le résultat de la congestion automobile qui 'asphyxie' les villes. Ainsi, les TER offrent 'une alternative' à la voiture particulière. Tant que la charge des réseaux n'oblige pas à se poser la question en termes de processus de localisation des personnes et des activités ni à se soucier de l'économie résidentielle et des politiques foncières afférentes. Dans toutes nos études de cas, paradoxalement seule l'Alsace, qui n'évoque pas de problèmes de sillons, énonce la question. D'autres, comme Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes ou PACA soulèvent la question de la saturation du réseau.

C'est surtout la réforme des péages en gare, que l'on peut ranger dans la logique sectorielle, qui vient heurter la logique du territoire ferroviaire régional. La desserte du périurbain lointain est en effet menacée par le surcoût. Elle peut l'être aussi par la place et le rôle qu'occupent les pôles urbains dans cette construction territoriale régionale. Ainsi, la collectivité régionale peut avoir à faire des choix entre poursuivre le cadencement du TER pour desservir le périurbain lointain et porter les projets pour améliorer l'accès en transports collectifs aux et dans les villes (cas par exemple des projets de tram-train en Alsace et Nord-Pas de Calais). L'arbitrage ne se pose pas uniquement en termes de contraintes financières, il est également au cœur de la fabrication d'un intérêt commun aux acteurs régionaux. En d'autres termes, la question pour la collectivité est de savoir où sont en priorité les problèmes régionaux : en périurbain lointain et/ou en pôle urbain.

Si le fait urbain est incontestablement constitutif de problèmes de transports régionaux et considéré comme tel par les collectivités régionales, celles-ci

n'oublient pas de spécifier d'autres composantes territoriales correspondant à d'autres problèmes de transports régionaux, en général énoncés en termes de défauts d'accessibilité. La première différenciation qui vient à l'esprit est relative à la prise en considération des espaces ruraux. En Rhône-Alpes par exemple, les départements de la Drôme et de l'Ardèche entrent dans cette catégorie ; en Midi-Pyrénées, ce sont tous les espaces en dehors de Toulouse et de son agglomération. Les problèmes de transports régionaux qui servent à qualifier ces espaces sont des problèmes d'isolement, d'enclavement, sources de handicaps (par exemple, la désertification) dans un monde mobile. En termes d'actions, les réponses des Régions sont routières, soit directement (cas de Midi-Pyrénées), soit indirectement (en laissant le problème aux départements dont c'est la compétence).

D'autres espaces offrent aux Régions l'occasion de se montrer plus offensives tant dans leurs rhétoriques que dans leurs actions. Les espaces montagneux constituent en effet pour les régions qui en disposent des bases territoriales de problèmes de transport, à la frontière entre leurs mondes intérieurs et leurs mondes extérieurs. En effet, que ce soit les Vosges en Alsace, ou les Alpes en Rhône-Alpes, ces espaces constituent à la fois des zones d'activités locales et interrégionales ou transfrontalières. Dans ces deux cas, les Régions trouvent un moyen de se montrer écologiques en désignant le fret routier comme principal terme du problème, celui, étiqueté 'environnemental', des nuisances dues à la circulation des poids lourds.

Sur ce thème, PACA fait preuve d'une attitude totalement opposée : en étant sensible aux arguments du département des Alpes-Maritimes qui le décrivent à la périphérie de la région, en dehors des flux de transport, la Région s'associe, pour des espérances de retombées économiques, au portage d'un projet d'infrastructure routière traversant les pré-Alpes (l'A51) auquel s'oppose fermement Rhône-Alpes, pour des craintes de retombées écologiques nuisibles.

Ces derniers espaces porteurs de légitimité d'action régionale trouvent une raison d'être invoquée dans les représentations que font les Régions de leur rapport avec leurs mondes extérieurs.

Le carrefour et le passage

Les Régions trouvent dans une référence à l'Europe un argument (et des fonds structurels) pour agir, selon leurs formulations : pour participer à la course de la compétitivité mondiale, pour jouer un rôle dans la mondialisation – c'est la fameuse « Europe des régions » selon l'expression consacrée. Rapportée au domaine des transports, la référence est travaillée par les Régions selon deux dimensions que l'on peut désigner par deux métaphores : le carrefour et le passage. Dans tous les cas, c'est cette référence européenne, voire mondiale, qui permet aux Régions de se faire entendre à propos des projets de grandes infrastructures et d'en porter l'utilité en matière de compétitivité économique de leurs territoires. Là encore, l'épreuve territoriale du secteur des grands projets

vient potentiellement en transformer les contenus et de manière différenciée selon les régions.

Lorsque l'Alsace communique sur « Strasbourg, carrefour européen » (bénéficiant cependant d'une contractualisation *ad hoc*), quand la Région Nord-Pas de Calais signifie clairement son soutien à « la métropole lilloise, *hub* européen » ou lorsque les Régions PACA ou Midi-Pyrénées craignent d'être délaissées en marge de l'Europe, il apparaît que la métaphore du carrefour européen contient une surcharge symbolique éminemment positive, voire positiviste. PACA se voit en carrefour alpin, méditerranéen et européen. Et c'est dans cette perspective que se retrouvent les projets de ligne à grande vitesse ou de routes et autoroutes. Mais, par rapport à leur domaine ferroviaire de compétence, les Régions expérimentent des situations conflictuelles que le plus souvent elles n'arbitrent pas. D'un côté, les services TER sont mis en concurrence par les services TGV, selon un principe hiérarchique des circulations sur le réseau, qui reste entièrement contrôlé et défini par la SNCF : là où des saturations du réseau se font sentir (dans toutes nos régions d'étude sauf l'Alsace), les tensions s'accentuent. Pour autant, en Alsace (pour le cadencement) et en Nord-Pas de Calais (pour le TER-GV), la compatibilité des circulations a constitué une ressource pour ces collectivités pour généraliser une norme de référence sur le système ferroviaire régional. D'un autre côté, ce sont les projets routiers qui viennent concurrencer les services TER : dans aucune de nos études de cas, ne se font entendre des voix régionales s'exprimant très clairement sur cette concurrence, notamment à l'occasion des projets de contournements d'agglomération (le silence de la Région Alsace à propos du grand contournement ouest de Strasbourg est assez éclairant) ou même de doublements d'autoroutes (à l'exception peut-être de Rhône-Alpes).

Des voix de différenciation plus marquée se font entendre lorsque la dimension européenne invoquée est celle des régions comme espaces traversés par les flux, lieux de transit et de passage. Sachant que l'enjeu est ici celui de la circulation des poids lourds. Nos régions d'études peuvent être classées en deux catégories à ce sujet : celles qui s'estiment oubliées du transit (PACA et Midi-Pyrénées) ; celles qui s'en estiment plus ou moins victimes (Alsace, Rhône-Alpes, Nord-Pas de Calais). Pour autant, les réponses différenciées qu'elles y apportent viennent toutes s'insérer dans des argumentations environnementales, dans la mesure où elles visent toutes à s'appuyer sur le développement du fret ferroviaire. En PACA comme en Midi-Pyrénées, les Régions trouvent des arguments pour défendre des idées de projets de percement respectivement des Pyrénées et du Mont-Genèvre. En Rhône-Alpes, c'est le projet du Lyon-Turin qui occupe le devant de la scène, éclipsant d'ailleurs le projet de tunnel du Mont-Genèvre (en PACA). En Nord-Pas de Calais, la réponse apportée se fonde sur l'aménagement de la plate-forme intermodale et logistique de Dourges. Il n'y a guère qu'en Alsace que la propagation territoriale des effets de l'introduction de la taxe allemande sur les poids lourds et l'existence déjà ancienne d'un dispositif transfrontalier d'action (la Conférence du Rhin Supérieur) mais aussi de militantisme écologique ont conduit la Région à agir concrètement pour diffuser localement le principe du

péage sur les poids lourds la traversant. L'Alsace, par un effet en quelque sorte de percolation territoriale, a importé par sa base locale un principe d'inspiration européenne et écologique. Une voix unique que le gouvernement ne voulait pas entendre.

En ce qui concerne la question du rapport au monde extérieur, la région Centre, dont l'identité territoriale s'exprime d'abord par ses relations extrarégionales, offre un cas singulier. Les actions en matière de transports portent essentiellement sur les transports ferroviaires et l'extension des compétences est strictement territoriale : la Région Centre s'invite par exemple dans l'exploitation des services avec l'Île-de-France ou avec les Pays de Loire.

Ces doctrines, qui résultent d'une confrontation entre logiques sectorielles et logiques territoriales, sont naturellement forgées par des processus d'action collective localisés dans les régions. Parmi ces processus, nous allons maintenant nous attacher au fonctionnement interne des conseils régionaux.

La fabrication des politiques de transports par les Régions : instruction opérationnelle et compromis politiques

Toute collectivité locale doit œuvrer pour démontrer qu'elle agit dans l'intérêt du territoire dont elle a la charge, et ce, quelle que soit l'échelle spatiale à laquelle correspond ce territoire d'intervention. La Région doit répondre aux problèmes régionaux. Mais une formulation aussi simple, voire simpliste, renvoie à des processus autrement compliqués de construction de problèmes dont la collectivité régionale peut légitimement dire qu'ils relèvent de son échelle spatiale d'action et de décision. Cette construction est compliquée parce que les acteurs qui fabriquent les problèmes publics en région sont nombreux, et par suite, conflictuelle parce que ces différents acteurs sont porteurs d'une vision différente de l'échelle régionale comme échelle de traitement des problèmes. Dans le domaine des transports comme dans d'autres domaines.

L'institution régionale est elle-même composée d'acteurs divers, politiques et techniques, dont les actions sont porteuses de conflits internes et de divergences. Dans ces processus d'action collective au sein de l'institution régionale, nous voudrions esquisser ici une autre facette de la confrontation entre secteur et territoires. Tout d'abord en portant un regard sur la structuration administrative et politique des Régions étudiées afin de déceler les modalités de division du travail sectoriel ; ensuite, en essayant de repérer des modalités de division du travail territorial par l'action des élus qui s'investissent tout particulièrement dans les transports.

Le cloisonnement des services et la dispersion du développement durable

Nous allons esquisser ici quelques observations sur la division du travail administratif et politique, en vue d'éprouver l'hypothèse de politiques de développement durable intersectorielles parce que territorialisées tout en postulant que la durabilité puisse être territorialement différenciée selon les secteurs (Andres, Faraco, 2006). Pour ce faire, nous allons nous arrêter sur les organigrammes des services pour donner quelques repères sur les modalités de travail entre transports, aménagement du territoire, environnement et développement durable.

S'il nous fallait un indice de différenciation territoriale, l'observation comparée des organigrammes des conseils régionaux nous en fournirait un signe particulièrement tangible. En effet, la diversité et le particularisme sont ici la règle de la structuration des services.

En Alsace, la 'Direction des Transports et des Déplacements' est une direction 'technique' parmi trois ; les directions de 'l'Animation et Aménagement des Territoires' et de 'l'Agriculture, Forêt, Tourisme, Environnement' font partie d'un lot non qualifié de sept autres directions. À chacune de ces directions correspondent un élu de l'exécutif et une commission thématique. Une hiérarchie entre services semble s'exercer. La DAAT joue un peu le rôle de service matriciel, la politique d'aménagement du territoire constituant le champ premier d'action de la Région Alsace, car domaine de prédilection de son président. Ce dernier s'appuie sur la DAAT pour mettre en première forme écrite son projet politique et le directeur du service, aidé de son équipe, organise ce travail d'écriture en sollicitant les autres services pour leurs domaines de compétence. Si la DAFTE produit un projet de trame verte régionale dont certaines parties entrent en conflit avec des infrastructures de transport, tant routières que ferroviaires, ce ne sont pas les services qui négocient ni arbitrent. La DTD se concentre sur son travail de service opérationnel de la Région autorité organisatrice, notamment parce que les conditions de vie de la convention alsacienne sont telles que son contenu est régulièrement et souvent rediscuté. Par cette activité, la DTD occupe un rôle central dans la définition des services, en particulier pour trier et instruire des demandes émanant d'élus locaux (que ce soit directement ou *via* les comités de ligne) : la DTD opérationnalise la mise en œuvre du cadencement, option politique de l'institution, en défendant sa norme technico-financière (veiller aux coûts et aux recettes en proposant le développement « maîtrisé » de l'offre). Pour les autres sujets, la DTD sert de relais d'information soit directement auprès de conseillers régionaux qui le demandent, soit en apportant sur la table de la commission des transports des éléments, le plus souvent produits par des experts externes (cas du fret ferroviaire). De l'avis des participants à la commission 'transports', ces éléments sont exposés, plutôt que discutés. Pour assister à un débat au sein du conseil régional d'Alsace, il faut davantage se tourner vers les séances plénières, dont le président contrôle les ordres du jour : c'est ainsi qu'un élu du groupe des Verts, n'appartenant ni à l'exécutif ni à

la majorité de la Région, a pu mettre en débat et faire voter le vœu sur l'introduction de la taxe allemande.

Dans la région Centre, on trouve une direction générale 'développement durable, Aménagement, Déplacements' composée de trois directions - aménagement du territoire, Infrastructures et Transports, Environnement – qui, comme ailleurs, ne travaillent pas ensemble. En outre, chaque direction correspond à une commission, présidée respectivement par une élue Verts, un élu communiste, un élu socialiste, et chaque commission dialogue avec 'sa' direction. La DIT connaît un turnover important que l'analyse interprète à l'aune de l'absence de projet politique clair et de l'indécision de l'exécutif.

En Midi-Pyrénées, une grande direction générale adjointe 'Développement économique et Aménagement du territoire' regroupe six directions parmi lesquelles : 'Infrastructures et Transports' et 'Environnement et développement durable'. De l'avis des personnels, la restructuration est trop récente pour analyser les modalités de travail interservices. La singularité de cette réorganisation peut cependant être soulignée. En effet, le directeur de la nouvelle direction 'environnement et développement durable' (créée en 2005) est un ancien conseiller régional Verts, qui n'a pas été réélu, l'assemblée midi-pyrénéenne ne comprenant plus depuis les dernières élections d'élus écologiques. Deux élus de l'exécutif se partagent le travail sur les transports : le 2ème vice-président (communiste) en charge de la 'mise en œuvre et de la coordination des politiques et actions régionales dans le secteur des transports collectifs' et le 10ème vice-président (socialiste) en charge de la 'mise en œuvre et de la coordination des politiques et actions régionales dans le secteur des infrastructures de transports, suivi du contrat de plan et des programmes européens'. À chacun de ces élus correspond une commission consultative, dont les travaux reposent sur les rapports du service des transports.

En Nord-Pas de Calais, la direction générale adjointe 'aménagement durable et solidarité' chapeaute trois directions 'Transports', 'Environnement', 'Partenariats Internationaux et Régionaux'. Il existe une commission 'transports et infrastructures' présidée par un élu Verts et une commission 'développement durable et environnement' présidée par une élue du groupe socialiste, citoyen, radical. C'est la 6ème vice-présidente, élue du groupe socialiste, citoyen, radical, qui est en charge des 'transports et infrastructures' et le 8ème vice-président, Verts, qui est en charge du 'développement durable et environnement'. On assiste à une sorte de *cross-over* partisan des domaines d'intervention des commissions consultatives et des délégations au sein de l'exécutif.

En PACA, trois élus sont en charge des transports : le vice-président en charge des transports (communiste), le président de la commission transport (parti radical de gauche) également vice-président délégué à la montagne, le délégué aux affaires relevant du transport fluvial et maritime (communiste) également premier vice-président de la commission tourisme. Une grande direction générale adjointe 'politiques territoriales, aménagement des territoires, développement durable, logement/habitat/foncier, contrat de plan et DOCUP' regroupe cinq directions dont la direction 'des transports et des grands équipements' aux côtés d'une direction 'de l'agriculture, des ressources

naturelles et de l'environnement'. La DTGE est une nouvelle direction à part entière sortie de la direction de l'aménagement des territoires. Cette réorganisation illustre un mouvement d'autonomisation hiérarchique de ce service au sein de l'administration régionale. Dans la pratique des services, la thématique des transports ne suscite pas ou peu d'échanges entre les différentes directions. Le directeur des transports traite ici directement avec le président de la Région alors que les autres élus en charge des transports ne semblent pas travailler directement ou régulièrement avec lui. Les élus entretiennent des relations directes avec les 'gens du terrain' sans passer par les services. La direction des transports éprouve des difficultés à s'appuyer sur des arbitrages politiques clairs (le conflit État-Région sur les projets ferroviaires du contrat de plan montre le refus de l'institution régionale de hiérarchiser les différents projets, face à des institutions locales influentes).

En Rhône-Alpes, c'est un « pôle » (parmi six) 'territoires' qui regroupe trois directions 'transports et technologies de l'information', 'politiques territoriales', 'agriculture et développement rural'. Il existe également un pôle 'développement économique durable' qui est composé de trois directions 'économie, tourisme, recherche et technologies', 'enseignement supérieur', 'environnement et énergie'. En dehors de la direction des transports, les autres directions n'apparaissent que de façon marginale sur les dossiers de transports. Les écologistes sont entrés au conseil régional en 1992, y ont joué un rôle d'arbitre et occupent la plupart des charges qui nous intéressent. Deux élus se partagent la question des transports proprement dite : le président de la commission 'transports' (Verts) ; le vice-président aux transports, déplacements et infrastructures (socialiste). Pour le reste, il y a un vice-président à l'aménagement et à l'animation des territoires ainsi qu'au développement durable (Verts), une vice-présidente au tourisme et à la montagne (socialiste), une vice-présidente à l'environnement et à la prévention des risques (Verts).

Ce rapide passage en revue de la structuration des conseils régionaux étudiés donne à voir un cloisonnement sectoriel, adapté aux histoires politiques des institutions et une dispersion – dilution ? – de l'idée de développement durable, le plus souvent arrimée au domaine de l'environnement. On remarquera que le seul conseil régional parmi nos études de cas qui n'utilise pas la formule pour nommer un de ses services est l'Alsace, qui par la voix de son président s'affiche comme « *région durable* ».

Le partage politique nous met maintenant sur la piste d'activités spécifiques entreprises par les élus, conseillers régionaux.

L'activité politique au sein des conseils régionaux : la médiation des élus

Nos enquêtes ne nous permettent pas d'approfondir *le jeu du compromis* que les élus régionaux déploient au sein de l'assemblée régionale, mais nous voudrions cependant pointer quelques signes des activités de *courtage* et de *traduction* mises en évidence par Nay (2002). En effet, ce dernier porte son attention sur le travail des élus régionaux, qui consiste à promouvoir leurs

intérêts territoriaux, c'est-à-dire les intérêts des territoires où ces élus s'activent politiquement (qu'ils soient élus ou militants associatifs locaux, par exemple). L'auteur identifie deux catégories d'activité : le *courtage* qui consiste à permettre à des acteurs territoriaux d'accéder à l'institution régionale (son administration comme son exécutif) ; la *traduction* qui consiste à faire entrer des problèmes locaux dans les catégories de problèmes et d'action de l'institution régionale. Dans la pratique, ces deux activités sont relativement intriquées.

Les marquages territoriaux les plus visibles au sein des conseils régionaux sont ceux des départements, qui restent la base des circonscriptions électorales de la Région. Dans la région Centre, par exemple, les acteurs départementaux (conseils généraux et leurs représentants) sont particulièrement présents et l'institution régionale fait preuve d'un positionnement relativement craintif vis-à-vis des élus départementaux. Cette attitude se traduit d'une part par une vision très restrictive des prérogatives régionales en matière de transport afin d'éviter d'empiéter sur celles des départements, d'autre part, par une logique départementalisée de guichet dont la Région tire malgré tout profit pour faire valoir ses intérêts (par exemple, en incluant dans les conventions l'instauration de la tarification régionale sur les services départementaux).

Pour autant, nous voudrions ici également mettre en lumière trois particularités des marquages territoriaux liés aux transports.

D'une part, il devient admis de reconnaître la montée en puissance du pouvoir des agglomérations, notamment en partie dans le champ des transports. Les Régions y sont directement confrontées avec leurs actions en matière de TER, de cadencement et de desserte périurbaine. Des élus urbains ont ainsi exercé un pouvoir d'influence sur les choix des conseils régionaux : on se souvient de l'activisme de l'ancien maire de Lille auprès de la Région Nord-Pas de Calais pour 'obtenir' le passage du TGV Nord dans 'sa' ville, et les traces encore perceptibles de cette influence à travers l'intérêt que la Région continue à porter aux projets de Lille (métropole) ; le cas de PACA apparaît en creux de ce phénomène où la Région semble peu présente face à une coalition Marseille-conseil général des Bouches-du-Rhône. Mais cette montée en puissance peut aussi se traduire par l'arrivée d'élus urbains dans les conseils régionaux. C'est le cas en Alsace où les élus de la Communauté Urbaine de Strasbourg ont fait leur entrée sur la liste du président aux dernières élections : dans les débats au sein de l'assemblée, l'élu urbain s'exprime sur l'idée que l'intérêt du territoire régional passe par sa capitale.

D'autre part, la constitution des assemblées régionales a permis aux militants écologistes de se faire élire, et le plus souvent sur ce seul mandat. Ils sont donc des élus particuliers, qui investissent l'échelle régionale à part entière. Ceux qui s'intéressent aux transports, entrent dans ce champ d'action par les conflits d'aménagement le plus souvent, et tout particulièrement les projets routiers. À ce sujet, ces élus écologistes peuvent se retrouver écarteler dans leur propre parti. C'est par exemple le cas en Rhône-Alpes : le président de la commission 'transports' (Verts) défend le projet Lyon-Turin et s'oppose à l'A51 ; ce qui constitue un objet de conflit partisan, dans la mesure où les élus

Verts, selon leur logique militante, se montrent opposés aux grands projets d'infrastructures quels qu'ils soient pour les nuisances sur les ressources naturelles et les paysages. La territorialisation va dans ce cas dans le sens d'un portage du Lyon-Turin, traduit en projet régional répondant aux besoins de transport tout en se souciant des nuisances liées à la circulation des poids lourds. En Alsace, ce sont les élus de l'intergroupe Verts-Parti socialiste qui contribuent à l'étiquetage environnemental de leurs territoires politiques. Par exemple, une élue socialiste des Vosges va rencontrer les agents de la DRE qui suivent la réglementation des poids lourds et participer à des contrôles dans les cols vosgiens, pour porter le problème au sein du conseil régional. C'est *via* une logique plus directement transfrontalière, sur la base d'un militantisme écologique, qu'un élu Verts, avec l'accord bienveillant du président, obtiendra la possibilité d'exposer en séance plénière un vœu d'action régionale à la suite de la mise en œuvre de la taxation des poids lourds en Allemagne.

Enfin, les élus régionaux constituent peut-être les derniers défenseurs des grands projets ferroviaires, en leur trouvant des légitimités régionales (les routes trouvant des alliés urbains et départementaux de poids). Le projet Lyon-Turin, pour ce qui concerne nos études de cas, en est l'archétype. Bien moins assis, mais tout aussi révélateur d'un tel portage, on peut également citer le projet de tunnel sous le Montgenèvre défendu en PACA par le vice-président délégué à la montagne (parti radical de gauche), député-maire des Hautes-Alpes et président de la commission transport. La combinaison de ces mandats lui permet d'argumenter sur le désenclavement des territoires alpins.

Cette médiation permettant l'accès direct aux choix de l'institution régionale peut faire apparaître cette dernière soumise à une logique de guichet, qui conduit au saupoudrage des crédits et produit une absence de hiérarchisation des projets et des actions. Face à une telle logique, qu'en est-il du pouvoir régional ?

Leadership et pouvoir politique régional

Nos études de cas illustrent bien les difficultés rencontrées par les élus régionaux pour asseoir un leadership territorial. On y retrouve en effet l'influence des circonscriptions électorales départementales et l'attraction des pouvoirs urbains qui conduisent à une fragmentation des élites régionales et à une légitimité contestée du territoire régional (Pasquier, 2004).

Pour autant, nos études de cas montrent aussi des élus qui sont partis à la conquête du pouvoir régional et pour lesquels son exercice est pris au sérieux ; et dans cette lutte pour leur reconnaissance, les compétences ferroviaires constituent un terrain d'observation particulièrement éclairant. Mais pas uniquement. Comme pour les autres collectivités territoriales, les Régions recomposent dans l'action leurs compétences attribuées.

Pour le moment, les Régions et leurs élus se situent dans un contexte de concurrence entre collectivités et définissent leur espace de conquête de pouvoir de manière pragmatique en se lançant pour les plus actifs dans des

expérimentations. Mais la loi n'a pas entériné l'idée de 'chef de file' portée par les plus fervents défenseurs de la régionalisation. Le raz de marée des partis de gauche aux élections régionales de 2004 semble avoir aiguillonné les présidents de Région qui font entendre leurs voix (*Pouvoirs Locaux*, 2006). La légitimation de l'échelon régional d'administration des affaires publiques est faite dans deux directions : c'est l'échelon de la compétition mondiale et celui de la coordination infrarégionale en substitution de l'État. Ce qui va dans le sens d'une reconnaissance à la fois pratique et théorique de l'utilité d'une gestion différenciée des territoires, tant source d'innovations institutionnelles que de réponses à des effets localisés et, donc, spécifiques, comme peuvent l'être les enjeux de développement durable (Theys, 2002).

Dans ce concert de défense du pouvoir régional, le président de la Région Alsace, élu de droite, parti depuis longtemps à la conquête de ce pouvoir régional, trouve des alliés objectifs qui le confortent et le rejoignent lorsqu'il demande un pouvoir normatif et une fiscalité à la mesure de la capacité politique que les Régions entendent acquérir.

Références bibliographiques du chapitre 2

ANDRES L., FARACO B., 2006, « Pensées aménagistes, normes internationales : territorialisation et distorsions du référentiel dans les politiques urbaines de développement durable », communication, Journée d'étude les 15 & 16 juin 2006 à l'IEP de Grenoble, AFSP, Groupes « Politiques publiques » et « Local et Politique », 8 p.

FAURE A., MULLER P., 2005, « Les changements d'échelle en science politique : objet classique, questions nouvelles », communication, *Congrès des 4 pays Mondialisation, européanisation, fédéralisme et décentralisation : l'État et l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle*, Atelier "Politiques publiques et politique locale", Lausanne, 18-19 novembre, 10 p.

JEANNOT G., 2001, « L'impossible fin de la 'solution équipement' », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 99, pp. 4-14

MERIAUX O., 2005, « Le débordement territorial des politiques sectorielles », *in* FAURE A. et DOUILLET A.-C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, PUG, coll. Symposium, pp. 27-32

NAY O., 2002, « Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoire et pratiques d'assemblée », *in* NAY O. et SMITH A. (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, ECONOMICA, coll. Études politiques, pp. 47-86

NEGRIER E, 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, PUG, coll. Symposium, 270 p.

PASQUIER R., 2004, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, février, 227 p.

Pouvoirs Locaux, 2006, Dossier « Le temps des régions. Vers une "inflexion régionale" de la décentralisation ? », n°70 III/2006 (septembre), pp. 71-150

THEYS J., 2002, « L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale», *Développement Durable et Territoires*, Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, Mis en ligne le : 23 septembre 2002, Disponible sur : http://developpementdurable.revues.org/document1475.html

Chapitre 3

Doctrine ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier

Alain Faure
(Chercheur CNRS PACTE IEP Grenoble)

Dans le domaine des transports régionaux, la décentralisation est *en chantier* depuis quinze ans au sens où les transferts de compétences et de responsabilité bousculent l'édifice ancien sans que l'on sache encore vraiment vers quel nouveau *design institutionnel* les réformes en cours nous entraînent. Le chantier pose la question du changement en politique, question que nous allons traiter en comparant les résultats produits par six études de cas centrées sur la nouvelle doctrine ferroviaire des Conseils Régionaux. Dans quelle mesure chaque contexte régional s'approprie-t-il le dossier des transports ferroviaires et lui imprime-t-il sa propre représentation de l'intérêt général et ses propres solutions de politiques publiques ? La réflexion est développée en écho avec les premiers résultats tirés de l'enquête menée avec Gilles Debizet et Guillaume Gourgues dans la région Rhône-Alpes (Debizet Faure Gourgues 2006). Sur ce territoire, il nous est apparu d'une part que les orientations actuelles étaient historiquement imprégnées des initiatives et des négociations engagées dans les années 90 (dans un entremêlement structurant d'influences urbaines, départementales, régionales et nationales), et d'autre part que la régionalisation mettait en lumière un style politique singulier depuis quelques années, la collectivité régionale utilisant ses nouvelles responsabilités sur les transports pour affirmer sa propre conception décentralisée de l'action publique. L'analyse comparée des résultats tirés des cinq autres terrains d'étude (Nord-Pas de Calais, Centre, Alsace, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Midi-Pyrénées) permet de discuter ces deux constats et de pointer des éléments de convergence et de divergence.

Sur le plan analytique, nous prenons principalement appui sur deux grilles d'analyse en science politique. La première a trait au concept anglo-saxon de *path dependence* (Pierson 2000), littéralement le *sentier de dépendance* culturel et politique qui assujettit, dans les périodes de changements, les institutions à leur histoire. La seconde concerne une notion apparue à l'étude de la décentralisation en France, les *tournois d'action publique* (Lascoumes Le Bourhis 1998). La métaphore du *tournoi* est utilisée pour décrire ces espaces de confrontation organisés par *l'Etat territorial* (Duran Thœnig 1996) qui

réunissent les élites politiques et administratives sur des scènes infranationales, avec pour double particularité leur temporalité incertaine (chaque nouvelle décision étant toujours suspendue aux arbitrages d'un nouveau tournoi) et leurs règles du jeu sans cesse reformulées (l'État occupant une fonction de régulation moins prégnante). Les angles d'observation du *sentier* et du *tournoi* sont traditionnellement convoqués pour penser les transformations de l'État dans ses dimensions sectorielles et déconcentrées. Nous les mobilisons ici d'une part pour décrypter la nature politique et symbolique des *rails de dépendance* qui accompagnent chaque Région sur le dossier ferroviaire (l'empreinte de chaque culture institutionnelle territoriale), et d'autre part pour étudier comment les *tournois* contemporains entre les mondes techniques et politiques dessinent, dans chaque enceinte régionale, différents *styles de politiques publiques*.

Au final, nous testons l'hypothèse que le transfert des compétences sur les TER marque l'émergence d'un processus de *différenciation territoriale* au cours duquel chaque Région énonce sa « doctrine ferroviaire » au double filtre de son histoire et de sa conception contemporaine de la décentralisation. Ce constat nous incite à souligner en conclusion les fortes zones d'incertitude et de turbulence que ce double processus de différenciation entraîne en termes de régulation publique et de compétition politique. Si les Régions ont surtout cherché au départ à assurer la diffusion d'orientations publiques et techniques pensées et négociées à l'échelon national et européen, la phase plus opérationnelle des transferts de compétences les interpellent dorénavant sur leur triple capacité à jauger l'opportunité de la règle, à *territorialiser* les programmes publics et à opérer des interprétations en fonction des contraintes propres à chaque configuration politique et culturelle locale. Cette expression des formes d'action publique suggère à la fois l'affirmation d'un *mode d'être* régional et une métropolisation croissante des enjeux de transports.

Les rails de dépendance des années 90

Selon l'heureuse expression du juriste Maurice Hauriou, la décentralisation est souvent vécue, en France, comme un *mode d'être de l'État*, c'est-à-dire comme la prolongation d'une vision des choses d'abord construite sur des repères juridiques, nationaux et catégoriels. L'étude de la régionalisation des transports en France nous permet d'infirmer pour partie ce jugement lorsque l'on cherche à hiérarchiser les influences qui ont poussé des conseils régionaux à s'engager dans l'expérimentation sur les TER puis à s'investir pleinement dans la mise en œuvre de la compétence ferroviaire régionale. La chronologie des événements des années 80 jusqu'au début des années 2000 met en effet en évidence la subtile connexion qui s'est établie entre des contraintes techniques et une histoire politique.

Pour éclairer cette évolution, nous avons cherché à entrouvrir la *boîte noire* du pouvoir régional des années 80 et 90 sur deux questionnements en particulier. Le premier concerne les interactions politiques qui ont permis (ou non) d'énoncer, dans chaque Région, le possible rééquilibrage de l'équation

rail-route au profit du rail. Le second porte sur l'évolution des expertises techniques des conseils régionaux, de l'État et de la SNCF, dès lors que différents mondes techniques sont entrés en concurrence sur l'énoncé de chaque doctrine ferroviaire régionale.

Interactions politiques et empreintes structurantes

Le premier questionnement porte sur les conditions dans lesquelles chaque région a posé la question de la place du ferroviaire dans les politiques publiques de transports, c'est-à-dire la façon dont les débats des années 80 et 90 ont balisé les enjeux d'arbitrage dans ce domaine, et notamment par rapport aux projets d'infrastructures routières.

Que nous apprend le cas rhônalpin ? Dans l'écheveau d'informations, souvent contrastées, que nous avons recueillies dans cette région, une *traçabilité* des influences s'est finalement dessinée autour de trois empreintes structurantes.

La première est de nature urbaine et départementale. Elle concerne la prise de conscience, dans certains départements au cours des années 80, des interactions nouvelles à imaginer entre les transports collectifs urbains et le ferroviaire (notamment à Grenoble et à Lyon sous la pression des gros dossiers de déplacements internes). Avant même la crise de confiance entre les régions et la SNCF au début des années 90 (Zembri 2004), des tensions fortes sont apparues dans l'articulation entre les priorités de transports collectifs dans les villes (ce qui avait justifié la création du GART en 1980) et les enjeux de déplacements inter-cités. À Grenoble, la place du bus sur la voirie et le projet de tramway ont fait l'objet de fortes tensions techniques et politiques au début des années 80. Et c'est l'évocation d'un *laser* connectant Grenoble à une petite ville proche qui a servi d'élément déclencheur à la création d'un syndicat mixte (le SOFRA) réunissant tous les départements de Rhône-Alpes sur les questions ferroviaires (Debizet 2004). Cette structure est le produit de l'équation entre des enjeux urbains et des préoccupations départementales, équation qui a permis d'imaginer une médiation régionale sur des enjeux d'agglomérations. C'est ce premier *rail urbain de dépendance* qui a mis un peu d'ordre « dans le patchwork incohérent de dessertes avec des conventions SNCF alors que ni la SNCF ni les départements ne parvenaient à relever l'enjeu des réseaux urbains » (entretien). Le SOFRA a favorisé une transaction symbolique visant à déplacer certains des enjeux de développement urbain sur la scène régionale.

La deuxième empreinte est nationale et libérale, elle est liée à la production du rapport Haenel. Dans cette période très riche en bouleversements, on observe l'empreinte personnalisée d'un vice-président du conseil régional de Rhône-Alpes (Pierre Dumas, maire de Chambéry et ancien ministre). C'est cet élu qui a engagé les premiers plaidoyers pour un rééquilibrage entre la route et le rail, incarnant un joli paradoxe politique au vu de son rôle engagé au service du développement des axes autoroutiers en France. Proche d'Hubert Haenel dont il partageait et soutenait la vision libérale des réformes gouvernementales, il a joué un rôle décisif dans l'initiative de dissolution du SOFRA en 1994 puis

dans la candidature à l'expérimentation portée par l'assemblée régionale. Pierre Dumas a bénéficié durant cette période du soutien appuyé du Président de la Région, Charles Millon, qui souhaitait marquer une rupture avec la politique de son prédécesseur et placer la collectivité aux premiers rangs nationaux du dynamisme régional. En termes de *sentier de dépendance*, nous sommes ici au cœur de la problématique nationale de relance de la politique d'aménagement du territoire avec la LOADT de février 1995, la LOADDT de juin 1999 et la loi SRU en 2001. Rhône-Alpes a conçu les programmes publics de rupture avec le « tout autoroutier » en se mettant au diapason avec ce contexte politique national qui esquissait, sans les nommer à ses débuts, les référentiels de la durabilité et de la responsabilisation des régions sur les enjeux de développement économique.

La troisième empreinte concerne la politisation des débats régionaux sur une période qui recoupe l'épisode Dumas-Haenel et qui se prolonge jusqu'à 2004. C'est le temps des joutes partisanes au sein de l'assemblée régionale, des affrontements musclés, des alliances inédites aussi. Presque malgré lui, le dossier du ferroviaire s'est affirmé comme un terrain propice à des jeux de pouvoir, véhiculant des controverses qui ont entraîné le *verdissement* de la pensée aménagiste de la Région Rhône-Alpes. À partir de 1992, le mode de scrutin proportionnel pour l'élection des élus régionaux a permis à une série de petits groupes charnières de peser sur la stratégie ferroviaire du président de la Région (l'UDF Charles Millon). Il s'agit de trois orientations précises : le renforcement de l'armature urbaine en réseau de villes, la résistance aux exigences départementalistes sur le routier, et l'amplification prononcée des mesures environnementales. Cette dernière influence correspond avec la prise de distance régionale vis-à-vis de la SNCF, cette dernière se montrant peu disposée à entendre le discours des écologistes. Les élus communistes ont accentué le divorce en dénonçant sans surprise la collusion entre la pensée libérale et la régionalisation des transports. La crise politique des élections régionales de 1998 (l'absence de majorité entraînant son président sortant à faire alliance avec l'extrême droite) a ouvert une période mouvementée qui a scellé, au final, un accord UDF-PS sur les grandes orientations décidées par l'équipe précédente. L'épisode a été conclu par une période de *glaciation politique* sans controverses ni débats stratégiques sur les grandes orientations, l'administration régionale se calant sur des *rails* juridiques (les lois et contrats) et techniques (la SNCF et RFF) énoncés dans les années 90.

Qu'en est-il sur les autres terrains d'étude ? Il est utile en préalable d'évoquer un problème de méthode : la comparaison implique que les sources d'information soient nombreuses et de même nature. En s'interrogeant sur l'histoire de la problématique des transports dans les six régions, les enquêteurs ont pris conscience que les conseils régionaux n'avaient souvent d'autre mémoire de leurs pratiques que celle contenue dans des documents officiels. Les principaux acteurs politiques et administratifs des années 80 et 90 constituent de petits groupes de personnes ; ils ne sont plus pour la plupart en fonction aujourd'hui ; leur implication dans les arènes administratives régionales a fait l'objet de peu de travaux en sciences sociales ; enfin leurs successeurs

connaissent souvent mal cette *préhistoire* régionale dans ses composantes stratégiques. Aussi notre hypothèse (qui consiste à se demander si la période 1985-2000 peut être considérée comme un moment clef de structuration des priorités régionales) est-elle affectée par ce déficit en données de première main (entretiens, témoignages, analyses sociopolitiques).

Ces difficultés méthodologiques étant précisées, les cinq monographies permettent néanmoins de pointer dans chaque région une série d'*empreintes* urbaines, nationales et partisanes (pour reprendre notre typologie) qui entrent en écho avec les résultats évoqués en Rhône-Alpes. Chaque Région a abordé la question du ferroviaire à partir d'une configuration politique et territoriale qui a fortement imprégné la naissance de sa *doctrine*. Dans le Nord-Pas de Calais, les influences marquantes concernent l'alliance PS-PC en phase avec la SNCF, la focalisation sur le TGV, la mobilisation des écologistes contre un grand projet autoroutier et la prégnance des enjeux de transports de la ville de Lille. Dans la région Centre, c'est plus une analyse *en creux* qui nous éclaire sur les fondations de la doctrine : la question des transports porte surtout sur les réseaux routiers à l'échelon départemental, la région étant tiraillée entre trois problématiques incompatibles (le Nord, l'axe Ligérien et le Sud) et sans aiguillon environnementaliste en raison de l'absence d'élus écologistes dans son enceinte. En Alsace, les transports apparaissent précocement comme un enjeu fort d'aménagement du territoire, comme une *matrice* incarnant à la fois une complicité étroite avec l'État, la présence d'un leader nationalement impliqué sur les politiques de transport, et une sensibilité au pragmatisme qui rejette toute idée de *schéma*. Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le territoire est contrasté et congestionné, plaçant les élus régionaux sur la défensive et dans l'incapacité de formuler des priorités consensuelles. En Midi-Pyrénées, cette région très vaste dominée par Toulouse est victime d'un déséquilibre structurel en faveur du routier, les élus (sans représentation écologiste) ne pensant le ferroviaire qu'à partir d'aides exceptionnelles sollicitées auprès de l'État. Enfin il faut noter que dans toutes les régions étudiées, les projets de ligne nouvelle constituent à partir des années 90 une thématique sensible qui structure des clivages et qui alimente des jeux d'alliance géostratégiques entre les villes, les départements et les régions.

Ce bref tour d'horizon permet de pointer les premiers pas des Régions dans la problématique des transports. L'éclairage sur les années 90 met en perspective des degrés très variables de territorialisation, de politisation et d'institutionnalisation du dossier. Les écologistes deviennent parfois des acteurs de premier plan, l'État est selon le cas en complicité ou en rejet, la politique d'aménagement du territoire ne revêt pas la même réalité stratégique selon chaque configuration, certaines personnalités marquent de leur empreinte les orientations, les villes sont plus ou moins présentes dans les débats, la place du routier diffère beaucoup d'un contexte à l'autre… Toutes ces singularités ne constituent pas en tant que telles des surprises, mais on peut faire l'hypothèse que ces empreintes discrètes sont structurantes : les appréhensions du problème portées et validées par l'institution régionale dans les années 90 deviendront des points de repères décisifs lors de la séquence

de contractualisation puis de transfert des compétences. C'est à l'aune de ces réflexes et de ces compromis initiaux que chaque Région s'est investie dans les documents de planification et qu'elle a programmé ses premiers investissements financiers (en matériels et en expertise) sur le ferroviaire.

La *doctrine* des années 90 est encore peu formalisée mais ses fondations donnent déjà des clefs explicatives sur la capacité au changement de chaque Région et sur ses *rails de dépendance*, c'est-à-dire sur les problématiques qu'elle est prête à entendre et à accepter.

Des mondes techniques en tension

La période de chantier des années 90 implique aussi de s'intéresser à la *boîte noire* technique et gestionnaire de la décision politique. En quelques années seulement, la définition de l'offre, les objectifs de recettes et l'obligation de qualité des services ferroviaires régionaux sont devenus des priorités techniques et des défis financiers pour toutes les Régions. D'où la nécessité d'engager un travail comparatif sur la culture professionnelle des ingénieurs et des cadres territoriaux : cette seconde introspection permet de mieux comprendre la relation qui s'est progressivement instaurée entre les experts historiques (la SNCF et les DRE) et les nouveaux professionnels investis sur dossier Transports.

Que nous apprend ici le cas rhônalpin ? La période des années 90 met en évidence le gouffre culturel qui s'est rapidement creusé entre les représentants de la SNCF et ceux de la Région pour envisager les nouveaux conventionnements. Une atmosphère de suspicion a marqué les premières années de négociation, l'idée même d'une expertise partagée n'ayant alors aucun sens pour la SNCF tant les ressources et les critères d'évaluation des dossiers se situaient de façon univoque de leur côté. Le Conseil Régional de Rhône-Alpes a rapidement estimé, dans ces conditions, qu'il était préférable de développer un pôle de diagnostic et d'étude sans attache avec l'ingénierie SNCF. Dans un premier temps, des commandes d'études ont été adressées à des bureaux d'étude indépendants à l'échelon national. Cette activité s'est ensuite progressivement internalisée dans les services du Conseil Régional, ce qui n'a pas été le cas partout en France où certains CETE ont conservé une place centrale dans les diagnostics (Debizet 2004). Les embauches sur cette période ont consacré l'amorce d'une politique de recrutement jeune et féminisée sur des chargés de mission en provenance de l'université et des écoles d'ingénieurs de la région lyonnaise (et non du milieu SNCF). La phase s'est aussi révélée structurante pour le Conseil Régional en termes de planification stratégique. La collectivité s'est activement impliquée dans la rédaction des différents documents contractuels sur les transports et l'aménagement du territoire, incitant ses jeunes cadres à formuler des positions techniques et financières assez audacieuses eu égard à une expertise mal balisée et balbutiante dans ses attendus. En *musclant* résolument sa direction Transports et en la soutenant dans ses ambitions stratégiques, la Région Rhône-Alpes a cherché à inventer des solutions hybrides pour exister et pour

exprimer une expertise légitime plaçant, *de facto*, la SNCF dans un rôle défensif et plutôt normatif.

Qu'en est-il sur les autres terrains d'étude ? Les cinq autres monographies délivrent une série d'informations tout autant différenciées que celles concernant les configurations politiques. Dans le Nord-Pas de Calais, le dossier est traité au prisme de deux priorités : confirmer la forte proximité de l'équipe dirigeante (dirigée par un socialiste) avec le monde cheminot et structurer une direction Transports conséquente et autonome. Dans la région Centre, la culture technique s'oriente plutôt sur une position assez spécialisée portée par les cadres de la SNCF (une conception des priorités Transports strictement centrée sur les compétences) et avec une mise à distance volontaire des outils de planification de l'État. En Alsace, c'est la segmentation des expertises qui caractérise l'administration régionale, avec le souci d'associer naturellement la SNCF et la DRE aux actions programmées et à leur opérationnalisation. Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la double saturation des villes et du réseau ferroviaire entraîne la collectivité régionale à organiser sa direction Transports *en méfiance* vis-à-vis de la SNCF, mais sans se priver pour autant de ses experts (le recrutement se fait uniquement dans ce vivier de professionnels). Enfin, dans la région Midi-Pyrénées, on observe une stratégie de prudence chez les techniciens, avec une attention particulière aux enjeux des LGV et un investissement dissocié sur les enjeux environnementaux.

Comme le montre par ailleurs Sylvain Barone (2006) dans son analyse comparée sur les directions Transports, les représentations qu'ont les professionnels de leur implication à l'échelon régional expriment une série de tensions sur deux référentiels de métier : d'un côté les services qui privilégient l'approche sectorielle et de l'autre ceux qui cherchent à en territorialiser les attendus. Les *cartes mentales* que véhiculent ces deux professionnalités de l'expertise sont différentes et elles structurent les directions Transports sur des logiques de recrutement et d'organisation qui ne seront pas sans conséquence par la suite, dans la phase plus substantielle durant laquelle les Régions devront prendre la totale responsabilité des orientations en matière de desserte ferroviaire régionale.

À chaque tournoi son style de politiques publiques

Après avoir cherché à comparer les traits fondateurs de la doctrine ferroviaire dans chaque région au cours des années 90, l'étude s'est penchée sur les premières années du *passage à l'acte* avec la généralisation de l'expérimentation. Les années 2000 sont caractérisées par trois changements importants : l'installation de RFF à la table des négociations, les premières applications concrètes de la compétence régionale transports, et le renouvellement de plusieurs conseils exécutifs à l'issue des élections régionales de mars 2004. En termes analytiques, ces changements sont

souvent commentés par les observateurs autour de l'hypothèse d'un processus croissant de *gouvernance territoriale*. La gouvernance est ici caractérisée par les interactions croissantes qui relient, sur chaque scène régionale et/ou métropolitaine, une multitude d'acteurs et d'institutions en quête de compromis sur des priorités collectives moins balisées et moins normées que par le passé.

Par choix analytique, nous avons souhaité prendre des distances avec les douces assonances du concept de gouvernance pour lui préférer la théorie des *tournois d'action publique*. Il nous semble que cette entrée permet de décrypter de façon plus critique la concurrentialité et l'asymétrie des formes de domination politique des nouvelles scènes décentralisées. Dans le domaine des transports, les années 2000 ouvrent une période caractérisée par les conflits d'intérêts qui opposent différents groupes et institutions. Pour reprendre les *fondamentales* du sociologue Max Weber, la violence symbolique du politique procède toujours d'une euphémisation de la domination : ce sont les acteurs les mieux armés institutionnellement qui parviennent à imposer publiquement et symboliquement leur conception du bien commun et leur style de politiques publiques. Cette notion de *style* est reprise en écho aux travaux de science politique qui font des exercices de comparaison entre les États nations (Richardson 2000). Nous transposons la comparaison par style sur deux curseurs d'action publique : les changements d'échelle et les discours sur le bien commun.

La focale des problèmes et l'échelle des solutions

La question des changements d'échelle est au cœur des nouvelles formes de l'action publique, du quartier à l'Europe en passant par les intercommunalités et la régionalisation, sans oublier les *zonages* de tout acabit et la *géographie prioritaire* décrétée par les ministères et par Bruxelles. En science politique, il est tentant d'emprunter aux géographes la métaphore de la carte routière pour analyser ces imbrications. Chaque carte délivre des informations qui sont liées à son échelle de représentation de l'espace et on ne voit pas la même chose sur un plan de ville et sur une carte de l'Europe. Il en est de même dans l'action publique : lorsque l'on change de focale d'observation des problèmes, c'est la nature des problèmes qui se trouve modifiée (Faure Muller 2005). Avec la territorialisation et l'européanisation des politiques publiques, chaque niveau de collectivité locale cherche à représenter *à son échelle* la carte du *bien commun* puis à dessiner le plan des solutions collectives à imaginer pour y répondre le plus efficacement.

Que nous apprend ici le dossier rhônalpin ? Sur le dossier ferroviaire, Jean-Jacques Queyranne a pris le pouvoir en 2004 à partir d'une alliance âprement négociée entre élus socialistes, communistes et écologistes. Son équipe a cherché d'emblée à développer une politique s'inscrivant dans le prolongement et dans l'amplification des orientations déjà tracées et de ses *sentiers* précédemment décrits. Néanmoins, si cette stratégie reposait sur un corps de doctrine établi dans le domaine ferroviaire, elle s'est singularisée par une pensée aménagiste imposant deux focales pour évoquer l'échelle des solutions. La nouvelle équipe a en effet conçu les *tournois* d'action publique au

filtre de deux questions d'échelle : d'une part donner à l'expertise de ses services une assise résolument régionale et d'autre part s'attaquer aux disparités et aux concurrences que sa politique territoriale générait en direction des « territoires de projet » à l'échelon des pays et des agglomérations.

Pour affirmer son assise régionale, l'équipe de Jean-Jacques Queyranne a *régionalisé* son administration au sens premier du terme : elle a fait passer le message que les services techniques et experts devaient d'abord concevoir le problème des transports à l'échelle de Rhône-Alpes. Les défis techniques, les évaluations financières et les implications logistiques devaient être pensés depuis ce niveau territorial. En termes de sciences politiques, cette volonté marque une évolution très significative : c'est la focale territoriale (et non une problématique spécialisée) qui fixe l'ossature du raisonnement et les clés de lecture du problème à traiter. La traduction de cette posture se retrouve presque mécaniquement dans les *tournois* dans lesquels la Région s'engage (quand elle ne les initie pas) avec l'État, la SNCF, RFF et les autres collectivités locales. L'expertise des DDE et de la DRE est progressivement marginalisée sur tous les dossiers controversés des années 2000. La focalisation sur les enjeux régionaux touche aussi, par contamination ou par incubation, bon nombre des experts du ferroviaire en Rhône-Alpes. Un phénomène de *tourniquet* des postes et fonctions d'une institution à l'autre accélère même le mouvement. La forte mobilité des cadres entre la Région, l'État, la SNCF, RFF et les autres collectivités locales favorise cette logique d'une *pensée rhônalpine* sur les enjeux de transports. Ces *transferts* d'experts s'opèrent souvent au bénéfice de la *cause régionale* dans la mesure où c'est la Région qui les provoque (que ce soit à son profit pour consolider son corps de doctrine ou à celui d'autres institutions cherchant à s'adapter aux nouvelles orientations régionales). Et les chargés de mission de RFF en Rhône-Alpes intègrent la table régionale des négociations en reconnaissant sans ambiguïté le leadership politique régional et en s'investissant sans retenue dans les partenariats locaux (comme en atteste par exemple la dynamique partenariale du projet entre Saint-Étienne et Firminy).

La seconde question d'échelle concerne l'articulation entre les « projets de territoire ». Dès la fin des années 80, le président Charles Millon avait fait le diagnostic que l'intervention régionale en matière de développement local n'était efficiente et structurante qu'à la double condition de parvenir à s'émanciper des circuits notabiliaires départementaux et de donner à une quarantaine de grands territoires la capacité d'animer directement leurs projets d'aménagement et de développement. Cependant, il faut souligner que ces politiques de développement territorial n'étaient pas directement connectées à la stratégie Transports jusqu'en 2004. Elles le deviennent sous la présidence de Jean-Jacques Queyranne, ce qui permet de relier l'objectif du développement des territoires aux nouveaux questionnements liés à l'explosion périurbaine. On trouve trace de cette évolution dans la réorganisation des services du Conseil Régional : la direction des Transports est incluse dans un pôle *Territoires* avec l'agriculture et les politiques territoriales. L'évolution est aussi visible à l'étude du volontarisme inédit du vice-président écologiste à

l'aménagement du territoire pour connecter explicitement les problèmes de gestion foncière et de développement économique (avis sur les SCOT, animation des contrats territoriaux emploi-formation, financement des conseils locaux de développement…). On trouve une autre expression de cette progression des enjeux d'articulation à l'étude des initiatives régionales en direction des territoires polarisés autour de Lyon et de Grenoble. Les projets d'*étoiles ferroviaires* sont une facette de cette évolution (avec la désignation de chargés de mission spécialisés sur chaque agglomération). Le projet *REAL* (réseau express de l'aire urbaine lyonnaise) en est une autre qui se singularise par l'étonnante entente scellée entre neuf *présidents* (représentant la Région, le Grand Lyon, deux Départements, deux autres agglomérations, un syndicat de transports, la SNCF et RFF). Le projet REAL mérite un coup de projecteur pour la méthode innovante qu'il suggère : la Région parvient à entraîner tous les acteurs du Grand Lyon sur une série d'actions concrètes sur les transports. Ces priorités sont planifiées sur le moyen terme mais leur opérationnalité reste suspendue à des *rounds* de coordination qui nécessiteront de nombreux ajustements et qui s'inscrivent sur des temporalités incertaines bousculant explicitement la logique des frontières politiques et administratives traditionnelles.

Qu'en est-il sur les autres terrains d'étude ? Les cinq autres monographies montrent assurément que l'articulation des échelles est au cœur des *tournois* régionaux des années 2000. Chaque Région est confrontée à un complexe mouvement de recomposition territoriale qui porte d'une part sur la légitimité du niveau régional pour poser les problèmes et dialoguer avec l'extérieur, et d'autre part sur son autorité pour arbitrer les conflits et les concurrences de territoires en interne. Dans le Nord-Pas de Calais, la Région est d'un côté considérée comme le *hub de l'Europe*, et de l'autre elle doit composer en interne avec 16 autorités organisatrices de transport tout en dialoguant avec la métropole lilloise qui canalise de nombreux débats stratégiques. Dans la région Centre, l'unité régionale reste difficile à affirmer en raison d'une part de la forte attractivité des villes situées aux contours de son territoire et d'autre part de la forte dichotomie entre l'urbain et le rural en interne. En Alsace, la spatialité est jugée *compliquée* avec un fret routier très prégnant, une position stratégique pour la traversée des Alpes et une identité transfrontalière particulière. Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le territoire est dans une phase de perte d'attractivité et il nourrit un *complexe* vis-à-vis de son dynamique voisin rhônalpin, tandis qu'en interne, sa densité urbaine l'expose à des tensions très vives entre les villes. En Midi-Pyrénées enfin, la Région arbitre des débats intenses sur les connexions avec l'extérieur via les LGV, tandis que les articulations internes sont focalisées sur le cadencement des liaisons intervilles et les atouts environnementaux à protéger (parcs naturels et contrats de rivières).

Ces situations contrastées ont pour point commun, comme en Rhône-Alpes, de placer la collectivité régionale devant deux défis d'échelle : incarner l'unité régionale vis-à-vis de l'extérieur et arbitrer les *rounds* incessants d'affrontement entre les territoires ruraux et urbains qui la composent. Le dossier Transports

se révèle au cours des années 2000 comme un puissant catalyseur des potentialités et des impasses de cette complexité territoriale sur le plan technico-stratégique. Les Régions possèdent en effet, *de facto*, une position centrale en matière d'aménagement du territoire. À cet égard, le monde de l'expertise vit encore sur le grand mythe de la prospective territoriale selon lequel les réseaux de transports sont la clef de voûte des politiques de développement économique. Les Régions doivent donc assumer cette croyance technique et la traduire en organisant des scènes de concertation sur les enjeux de transports, en interne comme en externe. Nous verrons plus loin que certaines s'y engagent en mobilisant des expertises variées (dont RFF et les agglomérations) tandis que d'autres préfèrent contenir la question des transports à ses enjeux légaux et techniques de desserte ferroviaire régionale.

Les grands récits sur le bien commun régional

Le second curseur des tournois de la décentralisation concerne le *grand récit* que les Régions inventent parfois depuis quelques années pour communiquer sur les changements d'orientation qu'elles tentent d'impulser ou de coordonner. En science politique, c'est toujours un exercice difficile mais indispensable que de parvenir à identifier le moment où des réorientations publiques entrent en phase avec des formulations de l'intérêt général. Le monde technique des transports a pour tradition de tenir à distance les *belles paroles* du monde politique, ces rhétoriques trop réenchantées pour être honnêtes, trop simplifiées pour être crédibles, trop idéologiques pour être opérationnelles. Pourtant, l'histoire des référentiels de l'action publique montre que les corps techniques ont, de tout temps, fortement contribué à ce réenchantement du monde en fixant des caps, en définissant des priorités, en négociant sur des acquis, en affichant des hiérarchies de valeurs aussi (Muller 2000). Pour l'analyse des potentiels changements en présence, le problème se complique avec la décentralisation parce que les espaces techniques traditionnels (les grands corps, la SNCF, les syndicats, les réseaux) ne sont plus identifiés comme détenant le monopole de la médiation pour traduire les *problèmes* de société en *solutions* de politiques publiques. Le domaine des transports ferroviaires illustre assez bien cette période de transition au cours de laquelle de nombreux acteurs refusent ou contestent par exemple les diagnostics unilatéraux de la SNCF. Dans le même temps, il apparaît que les Régions cherchent à communiquer moins sur des choix techniques que sur des idéaux et des valeurs, c'est-à-dire en s'invitant sur un registre (l'idéal républicain) jusqu'alors considéré comme le domaine réservé des élus nationaux et des grands commis de l'État. Nous mobilisons ici les travaux des sociologues qui s'intéressent aux *récits de politiques publiques* (Radaelli 2000) pour donner un éclairage sur la façon dont les problèmes sociaux deviennent plus compréhensibles et accessibles grâce à la médiation publique (ici régionale).

Que nous apprend le dossier rhônalpin ? Dès son accession au statut de collectivité territoriale dans les années 80, la Région Rhône-Alpes a cherché à construire un discours sur son action et sur la cohérence de ses initiatives.

Cependant, dans le domaine des transports, la rhétorique restait résolument arrimée à des considérations techniques et à des plaidoyers vertueux. Depuis 2004, l'équipe de Jean-Jacques Queyranne a inauguré un *style de politique* qui se rapproche, dans ses attendus, des styles nationaux des gouvernements, avec force référence à une identité, à des valeurs et à une territorialité singulière. La communication institutionnelle réalisée par affiche et sur les radios vante par exemple « l'éco-région citoyenne », ce qui constitue une rupture de style. L'institution choisit de ne pas limiter sa communication au statut de région innovante et performante, elle revendique aussi la promotion « d'une forme moderne de citoyenneté ». La formule est signée par Jean-Jacques Queyranne dans une tribune libre parue dans le quotidien *Le Monde*[9]. Son plaidoyer mérite attention pour les deux cibles que vise cette stratégie politique. La première est d'ordre politique : il dénonce un « État bloqué » incarné par un Gouvernement qui a refusé de donner aux Régions les moyens de leurs nouvelles compétences dans la réforme sur l'Acte II de la Décentralisation. La seconde est d'ordre plus symbolique : il diffuse l'idée que « comme en Espagne ou en Italie, certaines lois et règlements reviennent aux conseils régionaux ». L'analyse des *Lettres d'info* du Conseil Régional révèle, au fil de ses parutions, les ressorts de ce *grand récit* sur la souveraineté régionale. Si le dossier des transports est régulièrement cité en exemple pour relayer des plaidoyers d'efficacité (le cadencement, les nouvelles rames…), il alimente aussi des rhétoriques appuyées sur la citoyenneté (avec les comités de ligne et les éco-pratiques) et sur la durabilité (avec l'intermodalité et la promotion de la « mobilité douce dans les zones à haute sensibilité environnementale »). Ainsi, en Rhône-Alpes, la régionalisation illustre un processus de réagencement concernant la façon dont les tournois d'action publique permettent à différents groupes d'intérêts et institutions de spécifier et d'argumenter leur conception du bien commun.

Qu'en est-il sur les autres terrains d'étude ? Assurément, toutes les Régions ne communiquent pas de la même façon sur leur identité et sur la place de la politique des Transports dans leur *dessein* régional. Dans le Nord-Pas de Calais, c'est l'image d'une région « en pointe » qui domine dans les discours, argumentée sur une position de carrefour européen qui impose une responsabilité particulière. Dans la région Centre, les discours sont moins focalisés sur les enjeux de transports que sur les atouts touristiques du territoire et sur la nécessité d'affirmer une stratégie avec l'État de développement économique. En Alsace, l'image d'une « petite région agissante » est souvent évoquée, à la fois écologique et européenne, et guidée par son pragmatisme légendaire qu'illustre le dossier sur le péage allemand et l'affirmation du principe des pollueurs-payeurs. Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la communication institutionnelle présente la collectivité « aux avant-postes » en matière de transports et n'hésite pas à placer la durabilité au centre de ses préoccupations. En Midi-Pyrénées enfin, la collectivité concentre ses plaidoyers

[9] « Réformer l'État, c'est accorder l'autonomie régionale » - 6 septembre 2005 – page Horizons Débats, *Le Monde*

Transports sur la notion de service public autour de trois priorités : l'égalité pour tous, le maintien des services existants et la qualité de l'air.

Ces *grands récits* sont à prendre au sérieux pour les repères qu'il mobilisent, pour les valeurs vertueuses qu'ils convoquent et pour le *bien commun* qu'ils déclinent. Ce ne sont certes pas des *référentiels* de politiques publiques, mais chaque rhétorique nous informe sur la tonalité culturelle des *solutions* régionales envisagées. Les travaux centrés sur les politiques nationales ont montré que les styles de politiques publiques permettaient de classer les gouvernements selon leur attitude réactive ou anticipative et selon leur stratégie consensuelle ou au contraire d'imposition des solutions. Le *récit régional* est un bon indice de cette gouvernabilité en construction : la communication politique expose le dénouement heureux que chaque Région se sent susceptible de proposer ou d'encadrer en matière d'action publique, depuis la région garante du service public jusqu'à la région *éco-citoyenne*.

Les temps incertains de la démocratie différentielle

L'étude comparée de la doctrine ferroviaire sur les six régions étudiées permet en définitive d'esquisser deux constats datés. Les années 90 plantent le décor d'une diversité de situations sur les versants du politique et du technique : d'une part chaque région investit le dossier des transports ferroviaires au prisme singulier des jeux de pouvoir et de l'histoire institutionnelle de son territoire ; d'autre part la contractualisation des priorités s'appuie sur des expertises très variées malgré l'homogénéité initiale des diagnostics de la SNCF et de l'État. Les années 2000 esquissent en quelque sorte une amplification de cette diversité de situations sur des jeux d'échelle et sur des symboles : d'une part les conseils régionaux adoptent une focale spécifiquement régionale pour identifier les problèmes et elles s'imprègnent des articulations infrarégionales pour énoncer des solutions ; d'autre part elles inventent chacune leur propre récit sur le bien commun, sur le champ et sur la substance de leurs interventions. La doctrine ferroviaire paraît ainsi confrontée à une *question territoriale* (Faure Douillet 2005) qui affecte les conditions d'énonciation et de mise en œuvre des politiques publiques en matière de transports.

Cette évolution est compliquée à décrypter parce qu'elle suggère un processus incertain de *démocratie différentielle* : chaque région s'implique dans le dossier à partir de sa propre conception de son rôle : plus ou moins proche de l'État, plus ou moins indépendante de la SNCF, plus ou moins exigeante avec RFF, plus ou moins à l'écoute des usagers du train, plus ou moins réceptive aux demandes des écologistes, plus ou moins libérale ou protectionniste, plus ou moins encline à la transversalité, plus ou moins collaborative avec les départements et les agglomérations, plus ou moins sensible aux enjeux de développement rural, plus ou moins ouverte à la mobilité douce, à l'intermodalité, au cadencement, à la tarification intégrée, aux

accès pour handicapés, aux privatisations, à la discrimination positive, aux labels de terroir… Pour conclure, nous souhaitons tenter de revisiter cet inventaire à la Prévert par un éclairage sur deux scénarios concernant l'avenir de la décentralisation : soit une profonde dérégulation des modes d'intervention publique sous l'impulsion des grandes collectivités locales, soit au contraire un processus d'uniformisation par standardisation et par mimétisme, les filières professionnelles, les réseaux d'acteurs et la *démocratie d'opinion* favorisant la diffusion de solutions politiques comparables sur les grands enjeux de développement durable et de cohésion sociale. Le dernier exercice de comparaison entre les six régions ouvre cette réflexion prospective sur deux hypothèses : d'un côté le temps des *régions providence* et de l'autre la *normalisation métropolitaine*. Les deux scénarios ne sont vraisemblablement pas incompatibles…

Un mode d'être régional ?

L'étude donne-t-elle des indices probants sur une profonde régionalisation des modes d'appréhension et de définition du bien commun ? L'hypothèse s'oppose à la formule citée en introduction selon laquelle la décentralisation resterait conçue, en France, comme un *mode d'être de l'État*. L'étude de la *boîte noire* des systèmes de décision politiques et techniques des six Régions étudiées montre certes une hiérarchisation des influences qui traduit toujours une représentation nationale du système politico-administratif et de ses solides référentiels sectoriels. Mais l'approche comparative permet aussi d'identifier des variations singulières. En Rhône-Alpes, ce sont les leitmotivs de la participation des usagers et de la qualité qui imprègnent aujourd'hui la politique des transports (Gourgues 2006), avec une volonté politique assez inédite de lutter contre les nouvelles inégalités spatiales provoquées par la concurrence entre les différents projets de territoires. Dans la région Nord-Pas de Calais, l'accent est uniquement mis sur *l'optique qualité* dans un système de concertation et d'expertise assez proche du modèle des conseils économiques et sociaux et du cloisonnement catégoriel. Dans la région Centre, le Conseil Régional privilégie la segmentation des interventions et une logique de guichet auprès des collectivités locales. En Alsace, la volonté de liberté d'action régionale s'exprime au contraire par un système d'*entente territoriale* associant les collectivités locales sur des actions précises, avec un fonctionnement en *questions-réponses* très volontariste et résolument pragmatique. Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la collectivité régionale est sur la défensive, préférant le saupoudrage et la logique du compromis aux grands projets. En Midi-Pyrénées enfin, c'est la *dynamique de service public* qui prime, appuyée sur un modèle d'intervention publique d'essence nationale.

La comparaison de ces *modes d'être* révèle donc des dynamiques parfois très classiques et parfois assez éloignées de la simple diffusion régionale de priorités nationales. Ces différences restent liées aux spécificités de l'histoire des institutions locales et aux sillons que chaque configuration d'acteurs a progressivement creusés. Pour reprendre le cadre d'analyse du *path dependence* évoqué plus haut, la régionalisation se caractérise finalement par

le caractère hybride des influences intellectuelles et techniques qui imprègnent les priorités publiques sur le ferroviaire. Cette hybridation exprime l'imbrication subtile entre des influences nationales, territoriales et professionnelles. Pour rester dans les métaphores ferroviaires, il s'agit d'autant de *rails de traverse* ouvrant la voie de la maturité institutionnelle pour les Régions. Maturité dont certains présidents de région ne manquent pas, aujourd'hui, d'exploiter politiquement les avantages stratégiques et la portée médiatique dans les négociations avec l'État, la SNCF et RFF et dans leur communication en direction des habitants.

La nouvelle équation métropolitaine

La comparaison permet aussi de souligner les fortes zones d'incertitude et de turbulence que la régionalisation des transports entraîne en termes de régulation publique et de compétition politique. La plupart des Régions sont marquées par le rapport de conflit/coopération qu'elles entretiennent avec les différentes échelles d'AOT présentes sur leur territoire. Dans la mesure où les enjeux périurbains et métropolitains constituent aujourd'hui le coeur des problématiques de transports et de déplacements, l'insertion des institutions régionales dans les jeux métropolitains devient un impératif politique pour ces dernières. En même temps, le besoin de coordination régionale se fait d'autant plus ressentir que les collectivités locales sont économiquement et politiquement capables d'agir dans le domaine des transports de leur propre initiative. Au début des années 1990, les Régions n'apparaissaient pas comme des acteurs clefs du secteur des transports et elles devaient constamment rappeler leur rôle, leur place et leurs capacités d'action pour assumer leur nouvelle compétence. La situation paraît aujourd'hui moins déséquilibrée. Il semble même que les tensions entre les régions et les métropoles génèrent parfois des *collaborations conflictuelles* assez dynamiques. En Rhône-Alpes, les projets communs sur la mobilité douce, sur l'intermodalité périurbaine et sur le cadencement avec les LGV sont autant de thématiques innovantes qui illustrent cette dialectique constructive avec les métropoles lyonnaise et grenobloise. Dans le Nord-Pas de Calais en revanche, c'est la métropole lilloise qui impulse les principales innovations. Dans la région Centre, le nord du territoire est satellisé par l'attractivité parisienne.En Alsace, le projet tram-train de Strasbourg mobilise les expertises et la Région développe des liens nouveaux avec cette métropole. Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, c'est la neutralité bienveillante qui prédomine, les seuls liens concernant la consultation sur la LGV. En Midi-Pyrénées enfin, le Grand Toulouse devient le moteur des innovations en raison de sa bonne santé démographique.

Incontestablement, les métropoles bousculent les règles du jeu des politiques de transports, à la fois en raison de leur implication dans les enjeux de déplacement depuis la loi sur le Versement Transport, mais aussi parce qu'elles proposent des modèles de coopération inédits. L'intercommunalité les a explicitement obligées à inventer une *logique intégrative* combinant la solidarité territoriale et le rayonnement économique (Gallez 2005). Comme les Régions, elles sont situées sur des périmètres d'action qui leur permettent de

s'émanciper des grands opérateurs de réseaux et de construire leurs propres coalitions d'intérêts. Toute la question est de connaître la nature et la portée des alliances qu'elles engageront, demain, avec les Régions. L'exemple rhônalpin du projet REAL donne des indices tout à fait éclairants sur une nouvelle étape possible de la décentralisation, à base de déclarations d'intention sans tutelle ni contrat. Mais ce *pacte des Présidents* scelle néanmoins des accords politiques et symboliques étonnamment transversaux et vertueux. L'Acte 3 de la décentralisation est (peut-être) en marche !…

Références bibliographiques du chapitre 3

BARONE S., septembre 2006, *Transports : où en sont les services régionaux en matière d'expertise ?,* Rapport d'étape, PREDIT groupe 11

DEBIZET G., 1er mars 2004, *Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité, mutations d'une expertise*, Thèse de doctorat de Géographie-Aménagement, Université Paris I, 426 p.

DEBIZET G., FAURE A., GOURGUES G., septembre 2006, *Les transports ferroviaires en Rhône-Alpes : naissance d'une politique régionale*, Rapport d'étape, PREDIT groupe 11, 117 p.

DURAN P., THŒNIG J.C., 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), p. 580-662

FAURE A., DOUILLET A.C., 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, Coll. Symposium, 320 p.

FAURE A., MULLER P., novembre 2005, « Les changements d'échelle en science politique : objet classique, questions nouvelles », Congrès des quatre pays, Lausanne, 17 p.

GALLEZ C., 2005, « Les transports urbains face à la structuration d'un pouvoir d'agglomération », *Pouvoirs locaux*, n°66 III

GOURGUES G., juin 2006, *Les Comités de Lignes TER en Rhône-Alpes : gouvernement des territoires et démocratie participative*, Mémoire de fin d'études, Institut d'Études Politiques de Grenoble, 223 p.

LASCOUMES P., LE BOURHIS J.P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, p. 37-66

MULLER P., avril 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 189-207

PIERSON P., june 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*

RADAELLI C.M., 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, Vol. 50 n° 2, pp. 255-276

RICHARDSON J.J., 2000, « Government, Interest Groups and Policy Change », *Political Studies*, n° 48, p. 1006-1025

ZEMBRI P., 2004, *La planification des transports au niveau régional*, CERTU, 188 p

.

Chapitre 4

Les projets ferroviaires des Régions dans les aires métropolitaines. Des histoires d'arènes

Gilles Debizet
(Maître de conférences, Univ. Joseph Fourier PACTE Territoires)

Bien après l'État, les Départements et les Communes, maîtres d'ouvrage historiques des routes, peu après les Agglomérations (autorité organisatrice des transports urbains - AOTU) dont l'influence n'a cessé de croître depuis trente ans, les Régions apparaissent comme le nouvel acteur de la gouvernance des systèmes de transports et de mobilité. La Région partage avec l'AOTU et le Département la compétence d'organiser les transports collectifs publics, elle est cependant la seule des trois à pouvoir utiliser les chemins de fer[10]. Bien que nouvel entrant, elle dispose d'emblée d'une ressource qui s'avère particulièrement précieuse dans les aires métropolitaines.

Parallèlement à l'extension des zones urbanisées en périphérie des agglomérations, la zone d'attractivité des grandes agglomérations s'étend bien au-delà des périmètres de transports urbains. Des transports rapides mettent des villes secondaires dans le fonctionnement métropolitain. Dans les régions les plus denses ou celles dont la population se concentre sur une maigre fraction de l'espace régional, une grande part de l'espace régional habité se situe dans des aires urbaines.

L'on peut s'interroger sur l'action des Régions dans les aires métropolitaines, en particulier dans le secteur des transports qui se caractérise par un entrecroisement des réseaux et des responsabilités et une interdépendance des actions menées par les collectivités locales. L'enquête menée en Rhône-Alpes sur les politiques régionales de transports (Debizet, Faure, Gourgues 2006) et notamment l'analyse des projets ferroviaires de la Région dans trois métropoles rhônalpines montre des disparités importantes mais aussi des convergences progressives dans la mise en œuvre de la politique régionale. Loin d'être anecdotiques, les différences observées révèlent non seulement l'adaptation de la politique de la Région Rhône-Alpes à des

[10] Une récente modification de la loi "Urbanisme et Habitat" permet aux Départements de construire des lignes ferroviaires. À notre connaissance, les présidents des Conseils généraux de l'Isère et du Rhône en étaient à l'origine. Le projet de tramway périurbain Ysis entre Grenoble et Voiron a été abandonné depuis. Reste en projet la réalisation d'une ligne ferroviaire par le Conseil général du Rhône, entre Meyzieu et l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry.

contextes locaux mais aussi un processus d'apprentissage par les élus et les techniciens de cette institution qui concourt *in fine* à façonner la méthode, voire les orientations de la Région.

Les orientations des politiques de transports se révèlent dans les investissements, et notamment les projets de modernisation des infrastructures de transports que cet article privilégie. Le projet d'infrastructure est jalonné d'étapes décisionnelles : l'élaboration du volet transport du contrat de plan aboutit à dénommer le projet et à en définir les principes ; la conception et souvent la réalisation nécessitent ensuite des arbitrages à une échelle plus fine. La scène[11] décisionnelle est relativement ouverte dans les multiples discussions préparant le contrat de plan, elle est ensuite resserrée à quelques autorités locales et opérateurs directement impliqués dans le projet comme nous le verrons plus loin. Ce présent texte met en évidence une troisième scène, moins formelle que les deux précédentes : métropolitaine. La co-élaboration des actions ferroviaires localisées de la Région avec les autres autorités publiques opérant dans le même bassin de vie s'effectuent au sein de ce que nous appelons une *arène métropolitaine*.

Nous soulignons les liens entre les modalités collaboratives de cette arène, l'affirmation du discours « transport » et l'avancement concret des projets portés par les Régions. Après avoir présenté brièvement les politiques ferroviaires des six Régions dans les métropoles, nous décrivons les acteurs en phase projet. Partant de l'*arène métropolitaine* grenobloise, nous nous interrogeons sur l'application de ce concept à d'autres métropoles en explicitant les informations distillées dans les monographies régionales[12]. L'ensemble est précédé d'une brève présentation géographique des régions étudiées eût égard à leurs dimensions métropolitaines.

Préambule : la dimension métropolitaine des régions

Nous définissons la métropole par trois caractéristiques : 1) une densité d'interactions entre les territoires internes à la métropole globalement plus élevée qu'avec des territoires adjacents, 2) une certaine identité territoriale portée par le nom de la ville centre, 3) des représentations institutionnelles multiples et faibles dont les périmètres diffèrent. Parmi les concepts statistiques de territoires mis en lumière par l'INSEE, l'aire urbaine est celle qui correspond le moins mal à l'espace de la métropole.

[11] Le terme scène est employé pour définir un ensemble d'interactions répétées voire permanente d'acteurs non hiérarchisés entre eux aboutissant à des décisions au moins partiellement prises en commun.Même si la scène est spatialisée : « scènes décisionnelles urbaines » (Jouve, Lefèvre 1999), ou « la vallée de la Drôme » (Lascoumes, Le Bourhis 1998), son contour reste indéfini.

[12] Les autres monographies régionales de cette recherche n'ayant pas été aussi poussées dans l'observation des jeux d'acteurs métropolitains, nous ne pouvons pas encore discuter scientifiquement le concept *d'arène métropolitaine* et notamment en définir les limites.

Dans cinq des six régions analysées, l'aire urbaine centrée sur la capitale régionale absorbe plus du quart de la population, et plus du tiers pour trois d'entre elles : Marseille, Toulouse et Strasbourg. La région Centre se distingue des cinq autres puisque la principale aire urbaine n'est pas la capitale régionale et qu'elle héberge à peine 15 % de la population régionale.

Région	Population En milliers	Principale aire urbaine	% de la 1ère aire urbaine dans la population régionale	% de la. 2ème aire urbaine dans la population régionale
Alsace	1764	Strasbourg	35	15
Centre	2514	Tours	15	14
Midi-Pyrénées	2636	Toulouse	37	4
Nord-Pas de Calais	4067	Lille	28	14
PACA	4587	Marseille	33	20
Rhône-Alpes	5776	Lyon	28	9

Source INSEE RGP 1999

Tableau 4.1. Poids des principales métropoles dans les régions

Ailleurs, et en dehors de la région Midi-Pyrénées dont la capitale écrase des autres villes, les quatre autres régions étudiées disposent de « métropoles d'équilibre », au sens où la DATAR l'exprime lorsqu'elle compare les quelques grandes métropoles françaises à la métropole parisienne[13].

Enfin, si l'on exclut la région Centre, 40% (Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes) à 65% (Nord-Pas de Calais et PACA) de la population régionale habitent dans les aires urbaines de plus de 300 000 habitants. Compte tenu du mode électoral des conseillers régionaux (scrutin de liste à l'échelle départementale), l'on pourrait s'attendre à ce que les Conseils régionaux prêtent attention aux problématiques de transport des métropoles puisqu'elles concentrent une grande part des électeurs. En est-il ainsi ?

Les métropoles dans les politiques ferroviaires des Régions

Globalement, les métropoles accaparent une grande part du budget de fonctionnement du TER (cf. encadré pour les précisions région par région) ; le périurbain est considéré par les techniciens et les acteurs opérationnels comme le principal enjeu territorial pour le ferroviaire. Cette priorité métropolitaine du

[13] Le rapport entre les populations des 1ère et 2ème agglomérations de chaque région se situe entre 1,5 (Marseille / Nice) et 3 (Lyon / Grenoble).

ferroviaire se retrouve effectivement dans les programmes d'investissement (à l'exception de la région Centre[14]), en particulier les CPER. Cependant, les documents d'orientation sont des Conseils Régionaux n'affichent pas aussi clairement cette priorité :

- Midi-Pyrénées, qui ne dispose pas de métropoles faisant contrepoids à l'aire toulousaine, présente les investissements ferroviaires sous forme de tronçons de liaisons entre Toulouse et les chefs-lieux départementaux et renvoie la hiérarchisation inter villes/périurbain/urbain à l'offre de trains (le fonctionnement).
- PACA et Nord-Pas de Calais adoptent des stratégies différentes pour dissimuler la concentration des budgets sur les aires métropolitaines. Nord-Pas de Calais, dont l'expérience est la plus ancienne en matière ferroviaire, évite les références territoriales aussi bien dans le CPER que dans le Schéma Régional d'Infrastructures de Transport (SRIT). PACA avait explicitement concentré les investissements ferroviaires sur les métropoles marseillaise et niçoise dans le CPER 2000-2006, le SRIT sorti en 2006 présente dans une même liste de colossaux projets métropolitains et une multitude de projets disséminés sur l'ensemble de la région sans faire apparaître leur coût prévisionnel.
- Alsace et Rhône-Alpes affichent l'ampleur des investissements ferroviaires dans les métropoles et jouent en même temps de quelques astuces pour colorier en interurbain des projets dont la finalité est aussi périurbaine. Une dizaine d'années après avoir posé des jalons d'une politique de transports qui n'élude ni la métropolisation ni les préoccupations environnementales[15], ces deux Régions tentent de mettre en cohérence leurs actions en matière de transport (de plus en plus portées sur le ferroviaire et les métropoles) et leurs discours d'orientation politique dont l'aménagement — dorénavant durable — du territoire continue d'être la matrice essentielle.

Les Régions semblent prises en tenaille entre un objectif **d'équité territoriale** qui incite à prendre en compte les projets de transports portés par les territoires quel que soit le mode et **le recentrement sur le ferroviaire** — compétence spécifique — dont la recherche de l'efficience conduit à privilégier les métropoles. Il est vraisemblable que la difficulté à transcender cette tension soit un frein au développement du ferroviaire régional par rapport à son potentiel[16] et conduise à maintenir une part substantielle des investissements dans les projets routiers. Par contraste avec les quatre autres régions étudiées,

[14] Encore que l'on puisse considérer que le renforcement des liaisons entre les pôles urbains du nord-est de cette région et l'Île-de-France (Paris et les aéroports franciliens) comme une conséquence de l'extension métropolitaine de la capitale française.
[15] Nous faisons référence aux documents « Alsace 2005 » (1994) et au Schéma Régional des Transports de Rhône-Alpes (1997).
[16] Rappelons que sur plusieurs lignes de Rhône-Alpes, la croissance de la fréquentation (voyageurs x kilomètres) a été supérieure à la croissance de l'offre (trains x kilomètres).

l'Alsace et Rhône-Alpes affichent des orientations en cohérence avec la priorité budgétaire au ferroviaire. Comment expliquer cette particularité ?

Nous laisserons le lecteur chercher des éléments d'analyses du côté de la géographie des réseaux (Wolff, chapitre 1 de ce rapport), de la chronologie politique (Faure, chapitre 3), de la mobilisation politique du paradigme de développement durable (Ollivier-Trigalo, chapitre 2) afin de concentrer nos propos sur la relation entre le pilotage des projets ferroviaires par la Région et les collaborations avec les acteurs locaux et métropolitains.

Synthèse des monographies relative à la dimension métropolitaine des politiques de transport des Régions

PACA. La Région PACA met l'accent sur le développement économique (désenclavement de la région à ses frontières et des territoires de montagne) et la résolution de points noirs (saturation, enclavement, accidentologie, bruit). La réponse passe essentiellement par le développement tous azimuts de l'offre tant routière que ferroviaire, sans qu'il soit exprimé de priorités entre les modes de transports ni entre la soixantaine de projets listés et dont la moitié est localisée dans les quatre principales métropoles (SRIT 2006). En réalité, les budgets transport sont peu dispersés. Les services de TER qui absorbent l'essentiel des crédits de fonctionnement transport de la Région, se concentrent dans les aires urbaines du littoral. Les engagements du CPER 2000-2006 concernent très majoritairement les métropoles : la quasi-totalité des investissements dans les transports collectifs (29% du total CPER) est consacrée explicitement à Marseille et à Nice et la majorité des engagements dans les infrastructures routières (54% du total CPER[17]) est affectée aux liaisons urbaines et périurbaines. Les priorités budgétaires, centrées sur les métropoles, sont donc décalées par rapport aux orientations affichées.

Midi-Pyrénées. À l'occasion de la prise de la compétence d'AOT, la Région Midi-Pyrénées a élaboré un Plan Régional des Transports (2000-2006) dont les objectifs sont triples : l'aménagement équilibré et durable des territoires, le développement d'une offre de mobilité alternative à la voiture particulière, et, assurer une mission de service public (droit au transport). Le diagnostic insiste sur le *retard* du réseau ferroviaire qu'il serait urgent de rattraper. L'étoile ferroviaire toulousaine absorbe toute l'attention de la Région, cependant les orientations et les modalités d'actions sont déclinées selon l'échelle spatiale des trains : intervilles, périurbains et d'agglomération. Les investissements consacrés au ferroviaire correspondent aux orientations du PRT mais ils ne représentent qu'une très faible part du total des engagements transport du CPER (87% sont affectés aux infrastructures routières).

Centre. Le Schéma Régional de Transports collectifs de 1993 (limité au ferroviaire) introduisait l'étoile ferroviaire de Tours parmi deux autres priorités plus anciennes (le triangle ligérien et les liaisons avec l'Île-de-France). Le volet ferroviaire du CPER 2000-2006 porte essentiellement sur les liaisons interurbaines. Seul document d'orientation politique en l'absence de SRIT, le Plan Régional 2000-2010 (une feuille de route que la majorité actuelle s'est donnée pour les actions à mener en partenariat avec l'État et les autres collectivités locales) est décliné en 13 fiches-actions ; elles concernent très essentiellement les axes de transit et les liaisons intervilles (en majorité routières) à l'exception des fiches « Favoriser la fluidité des circulations dans les agglomérations » et « Renforcer les pôles multimodaux de Tours et d'Orléans ». Alors que les métropoles étaient partiellement prises en compte dans le Schéma Régional des Transports Collectifs de 1993, elles semblent avoir été peu à peu gommées des investissements ferroviaires ainsi que des orientations de la politique des transports. … / …

[17] Le reste concerne les ports maritimes, la voie fluviale et l'aéroportuaire.

… / …
Nord-Pas de Calais. Le sous-titre du SRIT (2006) positionne clairement l'objectif prioritaire de la région : « Faire du Nord-Pas de Calais un hub au cœur de l'Europe ». Le 2ème objectif, *« La gestion des déplacements dans une région urbaine »*, s'inscrit dans une logique de cohésion territoriale et de lutte contre les inégalités. Le TER est le premier des 8 domaines modaux d'actions : il est décrit comme l'épine dorsale de la mobilité régionale. Les volets *ferroviaires* (un quart des investissements) et *réseau routier* (la moitié[18]) du CPER Transport sont déclinés en objectifs fonctionnels, leur localisation n'est pas précisée. Ils le sont pourtant *de facto* ; selon des techniciens de la région, les objectifs opérationnels se résument à « relier toutes les villes de la région, même les plus distantes de Lille, à la capitale régionale en moins d'une heure par des trains rapides, et à organiser en parallèle un service plus fin de rabattement sur les pôles régionaux et ce en particulier sur le territoire de la métropole lilloise »[19].
Alsace. L'aménagement du territoire constitue la matrice des politiques sectorielles et notamment des transports. En l'absence de document de planification, la démarche de prospective « Alsace 2005 » élaborée entre 1991 et 1994 et le « Rapport d'orientation sur l'aménagement du territoire » de 2002 tiennent lieu de référentiel. Le principe d'équilibre entre les trois piliers du développement (économique, social et environnemental) est aussi décliné : d'une part, dans la localisation des activités et le développement urbain : la concentration urbaine (dont le bénéfice économique et environnemental est reconnu) est encouragée tout en veillant à un aménagement solidaire des territoires, d'autre part, entre les composantes du transport : « *donner la priorité aux transports collectifs* » tout en « *désenclavant les territoires* » (vosgiens) et « *en améliorant la fluidité des déplacements routiers* ». Si l'amélioration du service TER concerne essentiellement les métropoles régionales, le volet ferroviaire (environ la moitié des investissements consacrés au transport) du CPER 2000-2006 se répartit à égalité entre les liaisons intervilles[20] et les projets de train-tramways périurbains autour de Mulhouse et de Strasbourg.
Rhône-Alpes. Les orientations et les principes d'action restent conformes au Schéma Régional des Transports rédigé en 1997 sous la présidence Millon. La focalisation sur les dessertes ferroviaires des villes et le dialogue collaboratif avec les partenaires locaux étaient précisément définis dans ce document. Après une période de flottement politique, qui a compromis l'ébauche de projets d'investissement sans modifier les orientations ni la croissance régulière de l'offre TER, le changement de majorité de 2004 s'est traduit par une augmentation sensible du budget de fonctionnement TER et une accélération des projets ferroviaires inscrits au contrat de plan ainsi qu'un nouveau discours s'appuyant sur la rhétorique du développement durable.

Le pilotage des projets ferroviaires : une scène d'acteurs

La politique ferroviaire des Régions s'incarne d'une part dans le fonctionnement du réseau TER, notamment l'amélioration qualitative du service (information, intégration tarifaire, billettique intermodale …) et, d'autre part, dans des investissements visant à augmenter les capacités du réseau (nombre de trains, vitesses, accès aux gares…). Ces derniers investissements sont

[18] Le reste des investissements est consacré au fluvial, au portuaire et aux plates-formes fret multimodales.
[19] Monographie Nord-Pas de Calais
[20] Lauterbourg-Strasbourg et Strasbourg-Colmar-Mulhouse-Basel.

découpés en projets qui s'appliquent à une étendue du réseau ; ce peut être une ligne et éventuellement quelques nœuds (gares et haltes ferroviaires, aiguillage ...) ou bien un enchevêtrement de lignes plus ou moins étendu (du nœud jusqu'à l'étoile ferroviaire).

RFF a le devoir de maintenir un réseau en état de fonctionnement mais n'est pas tenu de l'améliorer. Il revient donc aux Régions, autorité organisatrice, de prendre des initiatives lorsque l'accroissement des performances de l'offre de trains régionaux nécessite des aménagements physiques du réseau. La façon dont elle définit le périmètre du projet prédétermine les acteurs impliqués et impacte le mode de pilotage par la Région.

Les acteurs en phase projet

Passons en revue les acteurs d'un projet ferroviaire. Nous commencerons par les registres d'action imposés par le statut juridique du projet avant d'aborder les registres liés à la territorialité et à l'expertise.

En complétant des travaux antérieurs (Berthelin, 2005), nous identifions quatre registres de légitimité à intervenir dans un projet ferroviaire :

- la compétence d'autorité organisatrice des transports publics : la loi désigne la **Région** comme AOT des transports collectifs d'intérêt régional qu'ils soient routiers et ferroviaires ;
- la domanialité : la propriété publique du sol est soumise à des statuts relativement étanches : **RFF** est propriétaire des emprises foncières des infrastructures ferroviaires, la **SNCF** de celles des gares ; le domaine public autour de la gare se répartit entre la **Commune** (parvis et voirie communale) et le **Département** (voie départementale et éventuellement la gare routière)[21]. Cette domanialité publique autorise de fait un droit de veto sur l'aménagement extérieur de la gare et une influence sur l'aménagement situé sur le domaine ferroviaire ;
- la maîtrise d'ouvrage : la maîtrise d'ouvrage sur le domaine ferroviaire n'est pas déléguée, **RFF** et **SNCF** l'assure chacun sur leur domaine, la maîtrise d'ouvrage sur le domaine public est fréquemment assurée par la **commune** ou la **structure intercommunale**[22]. La loi sur la maîtrise d'ouvrage publique assigne au maître d'ouvrage des responsabilités incontournables et incessibles (la programmation et le budget entre autres). Un projet global d'amélioration d'une gare existante qui concernerait les quais, le bâtiment gare et le parvis est réparti entre trois maîtrises d'ouvrage différentes ;

[21] Et éventuellement de l'État, si une route nationale se trouve à proximité immédiate de la gare.
[22] Le mandat de maîtrise d'ouvrage à une société d'aménagement est peu utilisé en dehors d'opérations immobilières adjacentes au parvis et relativement indépendantes du service de transport ferroviaire.

- l'autorisation d'urbanisation : les nouvelles constructions ou les transformations visibles doivent faire l'objet d'une déclaration de travaux ou d'une demande de permis de construire auprès de la commune.

À ces quatre registres de droit, il faut ajouter deux fonctions qui ne peuvent être assurés que par la SNCF : la maîtrise d'œuvre (conception et contrôle technique des travaux) et l'exploitation des lignes ferroviaires existantes. Le maître d'ouvrage RFF est en partie ligoté par le référentiel technique et la disponibilité des services de la SNCF. Par ailleurs, la convention d'exploitation passée entre la Région et la SNCF constitue un cadre que la réalisation du projet ne peut bousculer sans qu'un avenant à la convention soit nécessaire.

La SNCF, qui cumule la quasi-totalité des registres d'actions, est un partenaire incontournable des Régions : plusieurs d'entre elles cherchent à clarifier et délimiter les contributions de la SNCF aux projets. RFF intervient de droit lorsque les aménagements portent sur les infrastructures ferroviaires. Les communes disposent assez fréquemment d'un droit d'encadrement sur le projet grâce à la planification spatiale autour de la gare, en outre elles interviennent souvent directement comme maître d'ouvrage pour les aménagements portant sur le parvis.

Au nom de la population qu'elle représente, toute collectivité locale peut s'inviter dans la scène de pilotage du projet. En fait, les collectivités locales sont assez souvent convoquées par la Région, initiatrice du projet, qui espère une participation financière. Dans ce registre, citons aussi l'État (en particulier dans le cadre des CPER). La Région invite souvent les autres AOT (le Département et l'AOTU) dans l'objectif de coordonner les services de transports publics. La multiplicité des collectivités territoriales facilite l'irruption de la société civile (associations d'usagers, d'habitants, de professionnels …) dans le projet.

Les connaissances concourant à l'efficience du projet et à la bonne utilisation des fonds publics sont relativement éparpillées : l'exploitant **SNCF** dispose de statistiques qu'il ne partage pas systématiquement avec la **Région**, les **AOT** et leurs **exploitants routiers**[23], les **communes** à travers leur service technique en charge de la voirie. Enfin, les **usagers,** notamment lorsqu'ils sont regroupés en association pérenne, ont une connaissance très fine des dysfonctionnements et parfois des solutions adéquates (Debizet 2005 ; Pradeilles 1997).

Dans bien des cas, les différentes étapes d'élaboration du projet (lancement des études préliminaires, programmation et montage, avant-projet sommaire) sont validées par un comité de pilotage du projet auquel participent généralement l'AOT, les maîtres d'ouvrage, les financeurs et éventuellement les autres AOT, la commune ou l'intercommunalité. La participation de la SNCF au comité de pilotage varie selon les Régions. Il arrive que des associations d'usagers et les exploitants participent à un groupe de travail technique chargé d'étudier certains aspects du projet.

[23] L'**AOTU** est souvent bien placée pour mobiliser la richesse de l'enquête-Ménages-Déplacements par la modélisation des déplacements ou mettre à disposition ces données à un bureau d'études.

Le périmètre du projet et son pilotage

Le périmètre du projet prédétermine la scène d'acteurs directement impliqués dans le pilotage du projet. Nous distinguons les projets techniques limités aux infrastructures qui sont portés par un maître d'ouvrage ferroviaire unique, les projets impliquant plusieurs maîtrises d'ouvrage pilotées par un « commanditaire » commun (la Région), les projets impliquant plusieurs maîtrises d'ouvrage copilotées par plusieurs autorités organisatrices.

Projets techniques limités aux infrastructures portés par un maître d'ouvrage ferroviaire unique

Cela concerne les opérations les plus techniques et les moins visibles par les usagers. Avec un maître d'ouvrage unique financièrement dépendant (RFF), la question du pilotage politique ne se pose pas vraiment. De ce fait, la Région (et l'État si le projet relève du CPER) délègue le pilotage de l'opération technique à RFF, maître d'ouvrage. Il est possible que certaines Régions découpent ainsi de nombreux projets de rénovation de ligne, cependant il apparaît que plusieurs Régions cherchent à regrouper des opérations techniques, d'une part pour leur donner de la visibilité et, d'autre part, pour ouvrir les projets sur les différents territoires et se positionner en interaction avec des acteurs locaux plus historiques.

Projets impliquant plusieurs maîtrises d'ouvrage pilotées par la Région « commanditaire » commun

La Région assure le pilotage politique, de la définition à sa concrétisation par les trois ou quatre maîtres d'ouvrage impliqués ; elle se positionne d'abord en pilote des études préliminaires puis en coordinateur des maîtrises d'ouvrage en phase conception. La Région assume les avantages (la reconnaissance par les médias et les usagers) et les inconvénients (retards, engagements réduits des acteurs locaux et faible cohérence avec les réseaux de transports locaux). La remise en service de la ligne Antibes-Grasse en PACA entre probablement dans cette catégorie[24] puisque la Région PACA s'affiche comme le seul pilote de ce projet.

La rénovation de la ligne St-Etienne-Firminy (cf. monographie Rhône-Alpes) relève aussi de cette modalité. Cette irruption de la Région Rhône-Alpes dans un périmètre de transports urbains s'est achevée par un bilan mitigé : dépassement des budgets, plus de deux ans du fait de la remise en cause du programme et de son enveloppe par les partenaires locaux, non-synchronie de l'achèvement des travaux entre le ferroviaire et les aménagements extérieurs aux gares, amélioration moyenne de l'accessibilité aux gares intermédiaires pour les piétons et les transports publics. La Région Rhône-Alpes en a tiré les leçons, elle a cessé de se lancer seule dans des projets aussi intégrés (infrastructure, gares, aménagements extérieurs) que celui-ci. Il semble qu'elle délimite le projet dont elle revendique le pilotage, plus strictement à sa compétence ferroviaire. Mais elle veille à ce que l'aménagement autour de la gare piloté par la commune ou l'intercommunalité soit cohérent avec ses intérêts et ses propres projets.

[24] Nous n'avons pas de données suffisamment précises sur ce projet pour pouvoir l'assurer.

Projets impliquant plusieurs maîtrises d'ouvrage copilotées par plusieurs autorités organisatrices

La Région partage la responsabilité politique du projet avec un ou plusieurs autres acteurs publics locaux (collectivité locale ou AOT).

En phase préliminaire (programmation et montage), les copilotes définissent le périmètre et le programme du projet ensemble ainsi que leurs engagements respectifs minimaux en matière d'exploitation, ils recherchent de façon coordonnée des financements subsidiaires et segmentent le projet global par phases et par maîtrise d'ouvrage. Pour ce faire, ils commandent des études préliminaires[25]. À l'issue de cette phase préliminaire, la scène d'acteurs impliqués dans le projet est définitivement délimitée ainsi que les modalités de relation avec les parties impactées. La durée de la phase préliminaire varie fortement d'un projet à l'autre (cf. section suivante) : la concertation avec les parties impactées peut remettre en cause et retarder fortement le démarrage de la phase de conception (cf. cas du tram-train de Strasbourg ci-dessous).

En phase conception, la maîtrise d'œuvre ne pouvant être juridiquement validée que par le maître d'ouvrage correspondant, la coordination des conceptions (notamment pour les gares et pôles d'échange) nécessite une supervision par un comité de pilotage qui rassemble, en plus des maîtres d'ouvrages, la Région et les autres financeurs[26]. Le comité de pilotage se réunit moins fréquemment pendant les travaux : en dehors des incidences financières des aléas des travaux, il se focalise sur les finitions impactant l'image et sur le protocole de l'inauguration.

Les projets de pôles d'échange en intersection de ligne ferroviaire et de ligne urbaine de TCSP correspondent généralement à cette catégorie : les haltes ferroviaires d'Échirolles et Jean Macé à Lyon et les pôles d'échange de Krimeri et Hoenheim situés dans la métropole strasbourgeoise en sont des exemples. Ces projets ponctuels semblent[27] avoir été menés assez rapidement à compter de la décision de principe des acteurs impliqués (AOTU et Région, les financeurs et la commune d'accueil). La décision de principe est elle-même d'autant plus facile à prendre que les différents acteurs trouvent un intérêt réticulaire ou territorial au projet et que le coût pour chacun d'entre eux est réduit par la participation des autres.

Les projets de tram-train correspondent aussi à cette catégorie : ils sont généralement portés par la Région et une AOTU. Le copilotage du projet n'est pas sans risque d'enlisement du fait des temporalités propres à chacune des autorités organisatrices. L'articulation entre des tronçons ou des périmètres doit être relativement définie et actée par l'ensemble des partenaires. Le projet copiloté se fragmente alors en **deux ensembles de projets coordonnés** piloté chacun par une seule AOT ce qui revient à la configuration précédente.

[25] Les copilotes partagent plus ou moins leurs connaissances car elles constituent souvent des pions dans le jeu de rôles auquel se livrent les copilotes et les partenaires connexes du projet (financeurs, représentant d'un territoire, …).

[26] Même symbolique, une contribution de la SNCF à l'investissement légitime sa participation aux comités de pilotage.

[27] Avec certitude pour les deux projets rhônalpins.

Tram-train Strasbourg Aéroport/Molsheim/Barr/Gresswiller

Le tram-train reliera la vallée de la Bruche (Gresswiller, Mutzig) et le piémont des Vosges (Obernai, Barr) à l'aéroport et au centre ville de Strasbourg ainsi qu'au quartier universitaire de l'Esplanade en empruntant les infrastructures ferroviaire puis urbaine sur un total de 44 km. Deux cadres contractuels finançaient l'infrastructure : le CPER 2000-2006 à hauteur de 415 MF répartis entre la Région (37%), le Département du Bas-Rhin (18%), RFF (8%), SNCF (1%) et l'État (18% ferme + 21% sous réserve). Le tronçon entre la gare de Strasbourg et l'aéroport est financé dans le cadre du contrat triennal « Strasbourg Ville Européenne ». La mise en service de trams-trains cadencés entre la vallée vosgienne ou le piémont et l'agglomération strasbourgeoise était programmée pour l'année 2009. RFF assure la maîtrise d'ouvrage de Gresswiller et Obernai jusqu'à la gare de centrale de Strasbourg, la Communauté Urbaine de Strasbourg (AOTU) de la gare au quartier de l'Esplanade.

Le projet strasbourgeois s'est inspiré du tram-train mulhousien, il est même vraisemblable qu'il ait été très rapidement ficelé par la Région sous la pression des acteurs de l'aire urbaine strasbourgeois en réaction à l'émergence du projet porté par la deuxième agglomération régionale et bénéficiant, qui plus est, de quelques soutiens à Paris. Après une très longue période d'études préliminaires et de tractations entre les différents partenaires, parasitée (ou facilitée ?) par l'élaboration du SCoT de la région urbaine strasbourgeoise, le projet a été revu à la baisse, découpé en deux phases et le calendrier initial a été très sensiblement modifié. La première phase du projet n'a été entérinée qu'au printemps 2006 et presque simultanément au bouclage du SCoT avant sa consultation publique. L'interconnexion entre la ligne ferroviaire et le tram (nécessitant un tunnel sous la gare) est reportée à la 2ème phase au-delà de 2010. La première phase se décompose donc en deux tronçons techniquement indépendants mais dont les financements semblent avoir été discutés par l'ensemble des partenaires et dont l'enveloppe globale n'a quasiment pas changé :

- un tronçon ferroviaire périurbain sur lequel le nombre d'arrêts sera augmenté et l'offre de train TER renforcée après divers aménagements techniques et rénovations. La desserte TER comprendra des trains directs Molsheim/aéroport/Strasbourg-gare et d'autres s'arrêtant à tous les arrêts. Mise en service programmée fin 2008.
- un tronçon urbain comprenant 800 mètres de voie nouvelle entre la gare et des lignes de tramway existantes ainsi qu'une prolongation d'une station dans la continuité du campus. L'ensemble permet à la CUS d'annoncer la création d'une nouvelle ligne de tramway : la ligne F. Mise en service en 2009.

… / …

… / …

Tram-train Mulhouse-Thann-Kruth

Mulhouse est le cœur d'une agglomération urbaine (au sens INSEE) de 230 000 habitants. Le projet de tram-train comprend l'électrification de la ligne ferroviaire Mulhouse-Thann-Kruth, la création de points de croisements et d'arrêts supplémentaires dans la vallée de la Thur et la construction d'un barreau de 3,5 km de raccordement au réseau de tramway dans la banlieue mulhousienne sans compter la réalisation de la ligne de tramway dans le périmètre des transports urbains.

L'infrastructure rénovée permettra une desserte cadencée (2 par heure entre Thann et Mulhouse) et directe entre la vallée vosgienne et l'hypercentre grâce à l'interconnexion des réseaux ferroviaires et urbains : une dizaine d'arrêts sur les vint-cinq se situent dans le périmètre de l'AOTU. La partie infrastructure ferroviaire a été inscrite au CPER 2000-2006 à raison de 450 MF : le financement a été réparti entre la Région (36%), le Département du Haut-Rhin (12%), l'AOTU (6%), RFF (6%) et la SNCF (1%) et l'État (16% ferme + 23 % sous réserve).

Le projet de tram-train périurbain a été esquissé parallèlement aux 2 lignes de tramway de l'agglomération mulhousienne au milieu des années 90 (et mises en service en 2006). Deux figures locales : Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse et président de l'AOTU - député et ministre au cours de la période de gestation - et Jean-Pierre Bauemler, maire de Thann, président de l'intercommunalité du Pays de Thann, député entre 1997 et 2002 ont porté le projet pendant la période préparatoire du CPER 2000-2006 et notamment les « ateliers territoriaux » [28] lancés par la Région à la fin des années 90.

La mise en service initialement programmée en 2007 aura lieu en 2010. Inscrit dans son intégralité au CPER 2000-2006, le projet a pris du retard entre les études préliminaires (plus de deux ans entre la validation des études et la déclaration d'utilité publique) et la nouvelle mise au point du phasage du projet en 2005 se traduisant par un démarrage des travaux en 2007 pour la 1ère phase : le tronçon Mulhouse-Thann seulement mais dont le coût total correspond à celui envisagé initialement sur la totalité de la ligne Mulhouse Kruth. En 2003-2004, le maintien des crédits de l'État a fait l'objet d'une insistance particulière de la DRE Alsace auprès de la Direction des Transports Terrestres dans un contexte national de suppression des crédits d'État aux projets de transports urbains.

Les informations ci-dessus ont été recueillies dans la monographie consacrée à l'Alsace (Ollivier-Trigalo & Zembri-Mary 2006) et sur des sites Internet *institutionnels (RFF, Région, SITRAM, CUS, SCOTERS, Sénat, CG 67 et CG 68) consultés en novembre 2006.*

Une répartition du pilotage nécessaire mais pas toujours suffisante

Les projets de tram-train de Mulhouse et Strasbourg (cf. encadrés ci-dessus) étaient copilotés par deux AOT : la Région Alsace dans les deux cas et respectivement le SITRAM (AOTU mulhousienne) et la CUS (AOTU strasbourgeoise). Ces deux projets ont pris un retard très important (plus de cinq ans) et ont été segmentés en deux phases. Concernant le tram-train de Mulhouse, la localisation précise du nœud d'interconnexion des réseaux

[28] Dont le lancement avait pour finalité de préparer le SRADT auquel la Région a finalement renoncé ; le CPER faisant office de programme.

ferroviaires et urbains, a fortiori sur une zone peu contrainte et à faible enjeu urbain existant[29], a permis à l'AOTU de mener son projet de tramway urbain sans dépendre des décisions de la Région sur la partie ferroviaire empruntée par le futur tram-train. Ce n'est pas le cas pour le tram-train strasbourgeois, dont l'interconnexion devait s'opérer quelque part entre la gare centrale et une ligne de tramway existante dans l'hypercentre. Il a fallu 5 ans pour définir cette interconnexion dans tous ces aspects (localisation, cadences, principe de conception du pôle d'échange, phasage dans le temps, …) et répartir le potentiel d'accessibilité entre les secteurs du bassin périurbain et entre les différentes communes desservies par le tram-train. L'annonce d'un accord entre les deux autorités organisatrices coïncide avec le bouclage du SCoT[30].

Outre le gel des crédits d'État dans les CPER, le projet strasbourgeois plus complexe (car plus contraint en zone urbaine et plus ouvert en zone périurbaine que le tram-train mulhousien) a pâti d'un déficit d'arbitrage et de décision en amont de son inscription au contrat de plan. Nous faisons l'hypothèse qu'une scène de décision plus large que celle des acteurs directement impliqués dans le projet ferroviaire, s'avère incontournable lorsque le projet ferroviaire met en tension des enjeux métropolitains trop contradictoires.

L'inscription du projet dans une arène métropolitaine

Le terme *d'étoile ferroviaire* revient régulièrement dans les documents élaborés par les Régions, il fait référence à un ensemble de voies ferroviaires qui se croisent en une même zone. Le terme est généralement associé à celui d'une grande ville. Dans les régions où il existe plusieurs nœuds importants, le réseau ferroviaire régional peut être découpé en plusieurs étoiles ferroviaires dont chacune correspond assez généralement au périmètre d'un bassin métropolitain. L'expression est fréquemment utilisée par les professionnels du ferroviaire[31], elle apparaît dans certains CPER et documents d'orientation des Régions.

L'étoile ferroviaire grenobloise : une *arène métropolitaine*

En Rhône-Alpes, le terme « étoile ferroviaire » est utilisé par la Région pour regrouper ses actions dans le bassin grenoblois. « L'étoile ferroviaire grenobloise » était le nom d'un des groupes de travail du Syndicat Mixte de Révision du Schéma Directeur de l'aire urbaine (fin des années 90, début des

[29] Le projet tramway urbain mulhousien étant en phase d'études préliminaires au moment de l'inscription du projet de tram-train périurbain au contrat de plan, l'AOTU a pu (et a su !) anticiper techniquement un découplage temporel entre les parties urbaine et ferroviaire du projet.
[30] L'annonce du nouveau contenu du projet de tram-train (communiqué de presse du 19 mai 2006 de la Région Alsace et de la Communauté Urbaine de Strasbourg) ne précède que de quelques jours l'adoption préliminaire à la consultation publique du SCoT strasbourgeois (1er juin 2006).
[31] L'expression « nœud ferroviaire » semble être réservée aux étoiles particulièrement enchevêtrées ou en état d'engorgement avancé.

années 2000). Cette expression désigne maintenant un comité de pilotage rassemblant à peu près les mêmes acteurs et animé par la Région. Les projets ferroviaires du bassin grenoblois financés par le CPER ont été discutés par ce comité: qu'il s'agisse de la ligne budgétaire «Périurbain grenoblois» ou celle intitulée « Sillon alpin sud »[32]. Plus ou moins coordonnées par l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise dont le périmètre d'intervention coïncide avec celui du Schéma Directeur, les études ont été commandées par la Région mais aussi apportés et partagées par les acteurs locaux au gré des besoins et des facilités d'accès aux données. Le comité de pilotage s'est avéré être autant un espace de production et de partage de connaissances qu'une instance de décision.

Le bilan de « l'étoile ferroviaire grenobloise » version CPER 2000-2006 est jugé satisfaisant, une nouvelle gare en connexion avec une ligne de tramway a été mise en service en 2004. Les investissements lourds sur les tronçons périurbains ont souffert d'une sous-estimation de l'enveloppe des travaux et du gel des crédits par l'État, les mises en service sont néanmoins programmées en 2009, soit deux ans de retard. Depuis 2005, le comité de pilotage se mobilise sur la préparation du CPER 2007-2013. Les professionnels et les élus impliqués dans le comité de pilotage soulignent autant les divergences d'intérêts que la relative pertinence des consensus atteints. Le rôle charnière de quelques élus et le contexte politique favorable depuis la préparation du contrat de plan (une même majorité dans la ville centre, l'agglomération et les conseils général et régional[33]) n'est probablement pas étranger à cette situation.

Contrairement à la métropole stéphanoise où elle a mené de bout en bout le projet de rénovation de la ligne St-Etienne-Firminy (cf. monographie Rhône-Alpes (Debizet Faure & Gourgues 2006)), la Région Rhône-Alpes s'est concentrée sur les goulets d'étranglement et quelques potentialités ferroviaires à répondre à court et moyen terme à l'engorgement des accès (routiers notamment) à l'agglomération grenobloise. La Région s'est intégrée à une *arène métropolitaine* préexistante qu'elle a ensuite animée avec une relative discrétion.

Quid de *l'arène métropolitaine* dans d'autres grandes villes françaises ?

La notion *d'arène métropolitaine* peut aussi éclairer sur les différences entre les deux projets de tram-train alsacien. Celui de Strasbourg a été monté rapidement par la Région en réaction au projet mulhousien sous la pression des échéances du CPER ; il a donc été défini dans ses grands principes avant la période de concertation interterritoriale du SCoT qui s'est déroulée entre 2002 et 2006 (cf. encadré sur les projets de tram-trains alsaciens) ; l'ensemble du

[32] Le Sillon alpin sud s'étend de Chambéry/Montmélian à Valence, il traverse le bassin métropolitain grenoblois.

[33] Le Conseil régional a officiellement basculé de droite à gauche en 2004 mais l'actuel Vice-président Transport jouait déjà un rôle clé dans la précédente mandature en qualité de président de la commission Transport et de président du groupe socialiste, béquille régulière d'un exécutif minoritaire au Conseil régional.

projet a été remis en cause et suspendu pendant plusieurs années nonobstant sa programmation au CPER. Celui de Mulhouse résulte d'un accord entre deux hommes forts du Sud Alsace à la fin des années 90 qui avaient une pratique d'animation de projets intercommunaux et disposaient de relais gouvernementaux à même de discuter avec la Région des priorités du CPER. La relative simplicité du territoire impacté par le projet de tram-train mulhousien (une agglomération, une ville de Piémont et une vallée étroite peuplée de façon linéaire) limitait les alternatives ; la faible pression pesant sur les autres acteurs locaux (des saturations de réseaux moins critiques et des préoccupations environnementales moins fortes qu'à l'Ouest de Strasbourg) ne justifiait pas non plus d'âpres luttes pour la mise au point du projet. Bref l'arène mulhousienne est allégée, quelques réunions pouvaient suffire à faire valider par les acteurs du bassin métropolitain un projet qui s'est avéré peu amendé par la suite.

À Lyon, REAL (Réseau Express de l'Aire urbaine Lyonnaise[34]) désigne un espace de mutualisation des expertises et de coordination/élaboration des projets des autorités responsables des transports publics agissant dans l'aire urbaine[35]. La principale nouveauté par rapport à Grenoble tient à la médiatisation de REAL[36]. Les pressions financières et sociétales pour une meilleure coordination existaient depuis longtemps, cependant les conditions politiques et techniques favorables n'ont été réunies qu'en 2005 (cf. chapitre 3 de la monographie Rhône-Alpes). Les premiers effets se font sentir : les délicates études comme le cadencement simultané des trains Grandes lignes de la SNCF et des TER avancent, la création d'un syndicat mixte à l'échelle de l'aire urbaine apparaît à nouveau dans l'horizon de quelques acteurs. Il est trop tôt pour tirer un bilan de l'efficience de REAL par rapport aux objectifs de la Région Rhône-Alpes.

À la lumière de la monographie PACA (Dablanc, Guéranger 2006) sur l'avancement des projets dans l'aire marseillaise (caractère structurant des projets régionaux pour les agglomérations d'Aix, d'Aubagne et de Marseille, absence de position de la Région sur les PDU, retard très important de ces projets, grande difficulté de la Région à définir des priorités notamment dans le contexte de réduction des crédits d'État), nous sommes tentés de chercher des raisons dans l'évanescence de l'*arène métropolitaine* marseillaise profondément divisée et dont les pratiques collaboratives entre autorités sont peu développées. La Région PACA est-elle disposée à animer une *arène métropolitaine* ce qui implique des moyens humains affectés spécifiquement à cette mission située en amont des projets et un relatif partage de souveraineté

[34] Contrairement à ce que l'intitulé pourrait laisser entendre, REAL n'est pas un réseau de transport supplémentaire dans une métropole qui dispose déjà d'un enchevêtrement de réseaux de transports publics. Cf. la monographie Rhône-Alpes sur la genèse et la sémantique.

[35] Organisées respectivement par le Sytral (AOTU du Grand Lyon), diverses AOTU de taille plus réduite (Vienne, Villefranche), les Départements du Rhône, de l'Isère et de l'Ain, la Région Rhône-Alpes, RFF, SNCF et l'État.

[36] REAL a été présenté solennellement par l'ensemble des autorités à la presse après plusieurs mois d'élaboration initiée par les présidents du Grand Lyon et de la Région.

dans l'affectation des crédits régionaux à l'intérieur du bassin métropolitain Aix-Marseille.

Dans la Région Nord-Pas de Calais, le Syndicat Mixte Intermodal Régional des Transports apparaît comme la solution institutionnelle garantissant une meilleure coordination des autorités organisatrices (cf. monographie Nord-Pas-de-Calais (Bréard, Joignaux 2006)). La nouvelle institution, dotée d'un budget propre et affectée à des missions explicites, remplira-t-elle les fonctions de médiation interterritoriale que *l'arène métropolitaine* semble en passe de jouer dans quelques grandes villes françaises.

En résumé, les projets ferroviaires résultent aussi bien des consensus élaborés dans l'*arène métropolitaine* où ils sont localisés que de la politique des transports de la Région. Si la mise en débat métropolitaine du projet ferroviaire n'a pas été suffisamment poussée en amont, ce dernier risque fort d'être modifié au cours de son élaboration. Le projet s'élabore dans une succession/combinaison de scènes de décision : au Conseil régional et à la scène d'élaboration du CPER, s'ajoutent l'*arène métropolitaine* puis le comité de pilotage du projet.

Les projets ferroviaires se concentrent dans les bassins métropolitains où les contraintes d'engorgement des réseaux sont les plus pressantes et les opportunités les plus grandes en termes d'efficience de l'action publique régionale. Les Régions sont prises en tension entre l'équité territoriale et le recentrement sur la compétence ferroviaire qui privilégie *de facto* les aires métropolitaines. Elles peinent à l'assumer. Certaines Régions (Rhône-Alpes et Alsace) mobilisent le paradigme du développement durable pour transcender cette tension.

L'affirmation de la priorité ferroviaire par les Régions peut être facilitée par l'existence d'arènes métropolitaines qui préparent un consensus entre urbains et lointains périurbains sur un programme de projets de transports. Encore faut-il que cette programmation/coordination métropolitaine (qui ne se résume pas au SCOT) précède et accompagne la conception des projets pilotés par la Région. Pour ce faire, certaines Régions soutiennent et animent des arènes métropolitaines en mettant régulièrement en discussion l'ordonnancement et l'élaboration de leurs projets ferroviaires en même temps que les projets des autres autorités locales.

Cette mise en discussion dans l'*arène métropolitaine* pourrait modifier la nature même des projets ferroviaires : complémentaires -voire tributaires- de l'offre multimodale des autres autorités et définis sur des périmètres plus modestes ; les projets ferroviaires de la Région seraient plus pertinents pour les usagers et plus efficaces du point de vue économique (meilleur « rendement » des dépenses publiques) ; mais ils risquent d'être moins visibles par les citoyens. La médiatisation de l'*arène métropolitaine* à l'image de REAL suffira-t-elle pour que la Région apparaisse au service de la mobilité des citoyens ?

Références bibliographiques du chapitre 4

BERTHELIN P., 2005, *Coopération institutionnelle dans les transports collectifs*, Rapport de fin d'études de l'IEP Lyon sous la direction de Didier Roblès, Région Rhône-Alpes, avril, 116p.

DEBIZET G., 2005, *Entre systèmes d'acteurs locaux et fédérations nationales, la construction d'une expertise française relative aux modes doux de déplacements comme révélateur d'une ressource territoriale*, Colloque « La notion de ressource territoriale », CERMOSEM (Pacte Territoires), CD-ROM distribué avec le n° de la Revue de Géographie Alpine

JOUVE B., LEFEVRE C., 1999, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, Volume 49 N°6, Année 1999, pp. 835-854.

LASCOUMES P., LE BOURHIS J.P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, volume 11 n° 42, pp.37-66.

PRADEILLES J.C., 1997, « Des échelles d'interventions de quelques mouvements associatifs », *Revue de Géographie Alpine,* n°4, Tome 85, pp. 113-131.

ZEMBRI P., 2004, *La planification des transports au niveau régional*, CERTU, 188 p.

Monographies régionales annexées au présent rapport :

BREARD J., JOIGNAUX G. (INRETS-Villeneuve d'Ascq), 2006, *Le cas de Nord-Pas de Calais*, 53 p.

DABLANC L. (INRETS- LVMT), GUERANGER D. (ENPC-LATTS), 2006, *Le cas de Provence Alpes Côte d'Azur*, septembre, 55 p.

DEBIZET G., FAURE A., GOURGUES G. (PACTE-Grenoble), 2006, *Les transports ferroviaires en Rhône-Alpes : naissance d'une politique régionale*, octobre, 105 p.

OLLIVIER-TRIGALO M. (INRETS-LVMT), ZEMBRI-MARY G. (LATTS-Univ. Cergy), 2006, *Le cas de l'Alsace. Une petite région transfrontalière agissante*, novembre, 82 p.

WOLFF J.-P. (CIRUS-CIEU), 2006, *Midi-Pyrénées : une politique volontariste sujette à des incertitudes*, septembre, 110 p.

ZEMBRI P. (EA MRTE, Cergy-Pontoise), 2006, *Politiques régionales de Transport dans le Centre*, octobre, 27 p.

Chapitre 5

Le partenariat par l'expertise ? La gestion des transports dans les conseils régionaux

Sylvain Barone
(Doctorant en science politique, allocataire CIFRE-RFF
CEPEL/Université de Montpellier I)

Les travaux de sociologie ou de science politique sur les personnels de la fonction publique se sont multipliés au cours des trois dernières décennies. La plupart concernent les élites administratives centrales[37]. D'autres, moins nombreux, s'intéressent aux « *street-level bureaucrats* » (Lipsky, 1980)[38]. En revanche, les personnels territoriaux demeurent relativement peu étudiés d'un point de vue autre que juridique[39]. Cette carence est d'autant plus surprenante que les collectivités territoriales ont la charge de responsabilités croissantes et ont pris une importance inédite dans la fabrique des politiques publiques. De même, certains auteurs se sont penchés sur les grands corps techniques et sur la manière dont ceux-ci ont investi différents secteurs de l'action publique (Thoenig, 1973). En revanche, rares sont les productions qui prennent pour objet les personnels des collectivités territoriales chargés de la gestion d'un domaine technique appelant un savoir spécifique.

Ce relatif désintérêt a au moins trois origines. Premièrement, la France s'est longtemps distinguée par un mode d'intervention publique stato-centré, planificateur et sectorialisé. Mais le « modèle français de politiques publiques » est entré en crise sous le triple coup de la construction européenne, de l'affirmation de la norme de marché et de la montée en puissance des pouvoirs locaux (Muller, 1992). S'il subsiste des traces de ce modèle, notamment dans le secteur des transports, celui-ci tend à se voir substituer un univers de décision plus polycentrique où les collectivités territoriales apparaissent comme des acteurs majeurs des politiques publiques. Deuxièmement, l'action des collectivités est généralement présentée comme fortement politisée et « présidentialisée ». Dans cette optique, il peut sembler plus judicieux de porter attention aux élus qu'aux personnels administratifs territoriaux. Ce constat, en partie fondé, n'en revient pas moins tendanciellement à nier le rôle, souvent fondamental, joué par les administrations territoriales. Troisièmement, l'idée

[37] Voir notamment Suleiman, 1976 ; Grémion, 1979 ; Bodiguel, Quermonne, 1983 ; Eymeri, 2001.
[38] C'est le cas par exemple de Dubois, 1999, et de Cartier, 2003.
[39] On peut toutefois citer certains travaux de Dominique Lorrain (1989), ainsi que deux thèses : Roubieu, 1999 et Duflot, 2002

d'une certaine uniformité et permutabilité des cadres territoriaux est assez largement partagée. Cependant, si les agents de la fonction publique territoriale n'ont pas vocation à occuper le même poste durant toute leur carrière, une analyse plus fine montre que les personnels affectés à la gestion d'une compétence particulière, en l'occurrence ici les transports, présentent de réelles particularités.

La régionalisation ferroviaire des années 1990 ouvre une période singulière pour les conseils régionaux. C'est la première fois que ces derniers ont à s'investir autant dans un domaine technique. Face à ce transfert de compétence, les élus, à quelques notables exceptions près, font figure de profanes. En réponse, les services sont sommés de développer leurs propres capacités d'expertises. L'objectif est bien sûr d'équilibrer des rapports inter-acteurs frappés du coin de l'asymétrie informationnelle, en particulier avec la SNCF, mais également, dans une optique plus offensive, d'être en mesure d'argumenter en faveur d'une certaine vision de l'intérêt régional. L'expertise peut être définie simplement comme « la production d'une connaissance spécifique pour l'action » (Lascoumes, 2005). Plus précisément, nous l'entendrons ici comme une ressource constituée d'un ensemble de savoirs et de compétences sur laquelle les acteurs peuvent s'appuyer pour répondre à une conjoncture jugée problématique (Trépos, 1996)[40]. Notre ambition n'est pas de rendre compte de sa mobilisation effective dans les processus décisionnels au gré des enjeux de régulation et de légitimation, ce qui nécessiterait une analyse plus fine des rapports au politique (Dumoulin *et alii*, 2005)[41]. Nous attendons de la présente étude, qui s'intéresse avant tout aux personnels[42], qu'elle nous renseigne sur l'état, et notamment sur les capacités d'expertises, des services régionaux de transports. Nous faisons l'hypothèse que cette approche sera en mesure de nous éclairer sur l'évolution des rapports entre les collectivités régionales et leurs principaux partenaires.

Les développements qui suivent s'appuient sur les résultats d'une enquête par questionnaire réalisée au cours du deuxième trimestre 2006 auprès des conseils régionaux métropolitains, hors Île-de-France et Corse, qui connaissent des situations bien particulières[43]. La délimitation du groupe-cible n'a rien eu d'évident. Les directions en charge des transports comprenant parfois d'autres

[40] Dans le cadre, précisément, d'une étude sur les autorités organisatrices de transports collectifs, O. Domenach (1986) précise les contours de la capacité d'expertise qu'il définit comme « un savoir-faire professionnel alliant une compréhension socio-technique du fonctionnement du système à des compétences techniques, juridiques et financières ».

[41] De manière générale, nous laisserons de côté la variable proprement politique, traitée dans d'autres contributions à ce volume, en particulier dans celle d'Alain Faure.

[42] Cela signifie que nous laisserons de côté deux autres processus de constitution et/ou de consolidation des capacités d'expertise : l'externalisation, par le recours, notamment, aux bureaux d'études, et la mutualisation des savoir-faire et des connaissances.

[43] Cette enquête s'inscrit dans le cadre d'une thèse de science politique (CEPEL/Université de Montpellier I) consacrée à la régionalisation du transport régional de voyageurs et co-financée par Réseau Ferré de France (allocation CIFRE). Le questionnaire a été adressé nominalement aux directeurs/chefs de service en charge des transports. Le taux de réponse est de 100%. Les données déclarées ont pour la plupart été vérifiées auprès des directions des ressources humaines.

activités[44], nous avons fait le choix de nous concentrer sur les personnes travaillant directement ou indirectement sur les questions de transports au sein des directions en charge des transports. Nous aurions pu inclure dans notre étude certains collaborateurs des services « environnement », « développement économique », « prospective », etc., qui ont à connaître de ces questions. Mais une telle démarche revenait à alourdir considérablement l'enquête tout en créant une incertitude sur la comparabilité interrégionale. En revanche, les agents des services « transports » ayant des fonctions transversales ont été inclus dans le groupe-cible. Cela étant précisé, nous commencerons par rendre compte des principales caractéristiques des personnels évoluant dans les services régionaux de transports, puis nous mettrons ces données en perspective en nous interrogeant sur les modalités régionales d'appropriation de la compétence « transports » ainsi que sur une éventuelle redistribution de l'expertise sectorielle.

Panorama des services régionaux de transports

Dans cette partie, nous passerons en revue les personnels des services régionaux de transports selon plusieurs critères : les effectifs, les statuts, les formations, les carrières. Au-delà de l'aride énumération de chiffres, il s'agira ici de rendre compte des tendances globales qui émergent de la nécessaire diversité des situations et d'esquisser dans le même mouvement un début de comparaison interrégionale.

Les effectifs : du micro-service à la super-direction

L'échantillon sur lequel porte notre étude est constitué d'environ 400 personnes. L'effectif moyen des personnels en charge des transports est d'un peu moins de 20 personnes. Ce chiffre est toutefois à nuancer. La présence de directions importantes a pour effet de « gonfler » cette moyenne, comme le suggère l'effectif médian, qui est de 14 personnes. Le rapport entre la région la mieux dotée et la moins bien pourvue est de 1 à 9. En partant de la moyenne, on distingue quatre types de services : ceux à *effectifs réduits* (de 1 à 10 personnes) ; ceux à *effectifs intermédiaires* (11 à 20), qui constituent le groupe de loin le plus important ; ceux à *effectifs importants* (21 à 30) ; et les *super-directions* (plus de 30) :

[44] L'organisation des services régionaux témoigne cependant le plus souvent d'une approche sectorialisée des transports proche de celle qui prévaut au niveau central. Dans trois cas, la gestion des transports est associée à celle des technologies de l'information et de la communication. Dans deux cas, les transports sont pris en charge au sein d'une direction dédiée à l'aménagement et/ou au développement du territoire. Dans un cas, ils sont associés au développement durable, et dans un autre cas à l'économie.

Effectifs réduits	*Effectifs intermédiaires*	*Effectifs importants*	*Super-directions*
Auvergne, Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes	Alsace, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Haute-Normandie, Limousin, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Picardie	Aquitaine, Pays de la Loire	Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes[45]

Tableau 5.1 : classification des services « transports »
en fonction de leurs effectifs

Concernant l'évolution quantitative des services, la mise en œuvre de la régionalisation ferroviaire constitue sans surprise un moment charnière. Les créations de poste ont été fortes en 1997 dans les régions expérimentatrices et en 2002 dans les autres régions. Les transports n'étaient auparavant gérés que par une poignée de personnes voire dans plusieurs cas par une seule personne avant 1995. Le changement de mandature a également pu être, en certains endroits, un facteur décisif d'augmentation des effectifs. Une majorité de régions a budgétisé un ou plusieurs recrutement(s) en 2006 (de 1 à 8, soit une quarantaine au total). La plupart des collectivités ont également prévu une augmentation supplémentaire de leurs effectifs dans un délai d'un an. Au-delà des remplacements, les créations de poste touchent de nombreux domaines : gestion des ports et/ou des aéroports dans les régions concernées, mais également tarification/billettique, gares, infrastructures, lignes routières, renouvellement du schéma régional de transports, intermodalité, concertation et… direction de services. La plupart des directeurs justifient ces recrutements par une surcharge de travail importante. Néanmoins, les effectifs nous renseignent bien peu sur la qualité de l'expertise mobilisable. Il faut pour cela mobiliser d'autres critères, plus qualitatifs.

[45] La direction rhônalpine est la plus étoffée avec 53 personnes travaillant sur les questions de déplacements. Elle se distingue à ce titre de toutes les autres régions.

Illustration 1 : les effectifs "transports" des régions

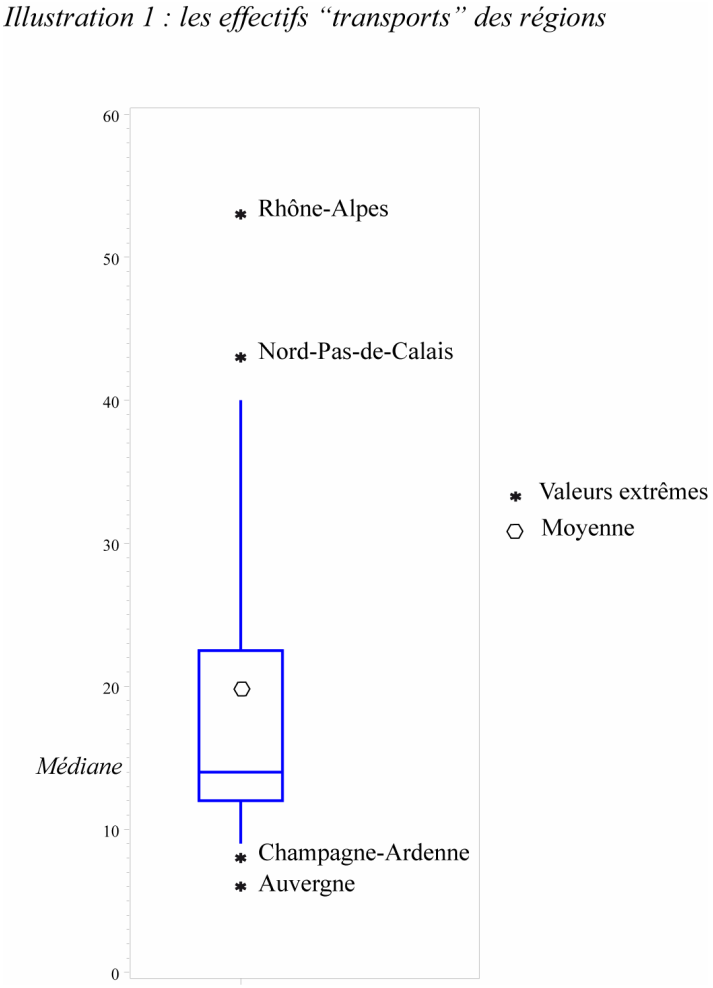
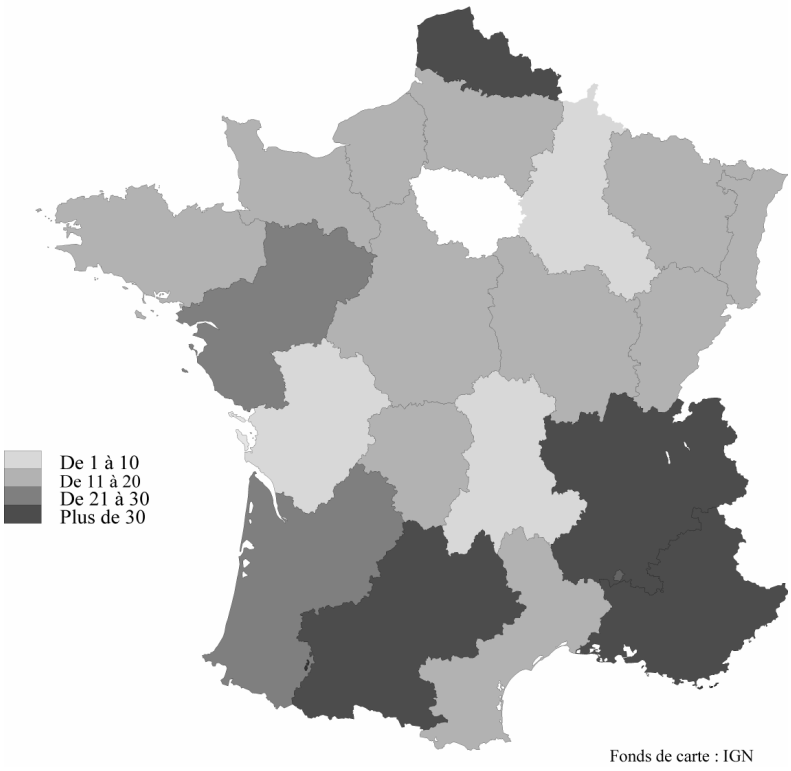


Illustration 2 : les effectifs "transports" par région



Le statut : d'abord des fonctionnaires territoriaux

Les personnels à responsabilités (directeurs, chefs de service, chefs de mission/de projet, chargés de mission/d'étude), des cadres de catégorie A pour l'essentiel, représentent 63,2 % des personnels en charge des transports. Ces chiffres confirment la forte proportion d'agents de haut niveau évoluant dans les conseils régionaux. Mais cette spécificité est plus accusée encore que dans d'autres services[46]. Les personnes ayant passé un concours de la fonction publique territoriale (FPT) sont plus nombreuses à relever de la filière administrative que de la filière technique : pour une personne de la filière technique, on compte environ 1,5 personne de la filière administrative[47]. Cela s'explique en partie par le fait que les fonctions d'exécution relèvent de personnels de la filière administrative. À travers ce qui suit, nous placerons la focale sur un groupe d'environ 300 personnes, que nous appellerons « *groupe de référence* », constitué de l'ensemble des agents en charge des transports à l'exception des personnels d'exécution. Parmi ces agents : 74,9 % sont titulaires de la FPT ; 17,7 % sont contractuels (hors remplacements ponctuels, détachements et mises à disposition) ; et 7,4 % sont détachés ou mis à disposition.

Les *fonctionnaires territoriaux* représentent donc les trois quarts du groupe de référence. La plupart d'entre eux ont passé un concours de la FPT, une minorité seulement ayant été titularisée suite à un examen professionnel. La filière administrative fait une place plus large aux attachés territoriaux (26,3 % des titulaires d'un concours de la FPT) qu'aux rédacteurs territoriaux (20 % du même groupe). La filière technique est de son côté essentiellement représentée par des ingénieurs territoriaux (39,5 % des titulaires d'un concours de la FPT). Le statut d'ingénieur territorial est ainsi le plus répandu dans les services en charge des transports – l'appel à des techniciens supérieurs territoriaux n'étant guère justifié au regard des missions incombant aux services régionaux. Au sommet de la hiérarchie des cadres d'emploi ne figure qu'une seule administratrice territoriale mais 17 ingénieurs territoriaux en chef. Les agents de la filière technique sont donc d'un niveau hiérarchique globalement supérieur à ceux de la filière administrative. Si l'on prête attention au niveau d'études requis, ils bénéficieraient également d'une formation plus poussée que leurs collègues de la filière administrative[48]. Cette assertion doit toutefois être nuancée : du fait de la mauvaise situation du marché de l'emploi, les individus se présentant aux concours de la filière administrative disposent d'un niveau de diplôme généralement supérieur à celui qui est demandé. Il existe d'importantes

[46] En effet, les effectifs des régions se répartissaient comme suit en 2003 : 36,9 % de personnels de catégorie A, 16,7 % de catégorie B et 46,4 % de catégorie C.

[47] Il existe huit filières dans la FPT : administrative, technique, médico-sociale, police municipale et gardes champêtres, sapeurs pompiers professionnels, culturelle, animation et sportive. En 2004, les filières administrative et technique employaient respectivement 23 % et 45,1 % des personnels territoriaux.

[48] Le concours d'ingénieur territorial nécessite en effet la détention d'un diplôme d'ingénieur figurant dans une liste référencée ou d'une formation technique universitaire de niveau bac+4/bac+5. Le concours d'attaché, lui, est ouvert aux titulaires de diplômes de niveau bac+3.

différences selon les régions. Certaines collectivités font plutôt appel à des cadres techniques (comme les régions Alsace, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes, par exemple) ; d'autres ont plutôt recours à des cadres administratifs (Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur, notamment) ; d'autres encore privilégient l'équilibre (comme le Centre, le Limousin, les deux Normandie ou encore la Picardie). Nous y reviendrons dans la seconde partie.

	Fonctions	*Filière administrative*	*Filière technique*
Catégorie A+	Direction/conception	Administrateur territorial	Ingénieur territorial en chef
Catégorie A		Attaché territorial	Ingénieur territorial
Catégorie B	Application/maîtrise	Rédacteur territorial	Technicien supérieur territorial
Catégorie C	Exécution	Adjoint administratif territorial	(Plusieurs cadres d'emploi)

Tableau 5.2 : les cadres d'emploi des filières administrative et technique de la FPT

Les *agents contractuels* sont globalement bien représentés dans les services « transports » (17,7% du groupe de référence), bien qu'ils ne soient pas supposés l'être[49]. Dans certaines régions (Aquitaine, Lorraine), ils représentent environ le tiers de l'effectif de référence. Une majorité de régions comprend au moins un chargé de mission contractuel. On en compte cependant moins de 3 dans 12 directions. Les personnels contractuels ont généralement un niveau de diplôme élevé. Ils sont nombreux à occuper des postes importants. Un directeur adjoint, un directeur délégué et un chef de mission évoluent notamment sous ce statut. Les connaissances recherchées chez cette catégorie d'agents se situent dans le domaine de l'aménagement et des transports, bien entendu, mais aussi dans celui de la communication, du marketing et du contrôle de gestion. L'appel à des contractuels permet aux collectivités d'attirer des profils particuliers parfois introuvables dans le vivier des fonctionnaires territoriaux. Cette option constitue l'une des réponses possibles aux difficultés de recrutement rencontrées par les régions dans le domaine des transports, au prix toutefois d'une précarisation de l'emploi – d'autant qu'il arrive que des contractuels soient aussi titulaires d'un concours de la FPT.

[49] En principe, la possibilité de recruter des agents non titulaires est limitée (1) au remplacement momentané d'un fonctionnaire pendant un an maximum, (2) aux besoins saisonniers ou occasionnels, (3) aux cas où aucun agent de catégorie B ou C n'est susceptible de pouvoir assumer des fonctions correspondant à l'emploi créé ; et (4) il est également possible de recruter des agents de catégorie A si la nature des fonctions ou le besoin des services le justifie. Les vagues successives de titularisations menées au nom de la résorption de la précarité dans la fonction publique ont eu des effets limités. Recruter du personnel contractuel permet de faire face à des besoins épisodiques. Cela est plus facile et coûte moins cher que d'embaucher des titulaires. Mais la démarche peut aussi témoigner d'une logique clientéliste et/ou d'une volonté de contrôle de l'administration.

Les *agents détachés et mis à disposition*[50] participent fortement de la spécificité des personnels en charge des transports. Peu nombreux (7,4% de l'effectif de référence)[51], ils bénéficient dans la quasi-totalité des cas de postes à responsabilités. Dans 6 régions, ils occupent le poste de directeur, directeur adjoint ou chef du service « transports ». En Auvergne, Basse-Normandie et Centre, le directeur/chef de service est un agent mis à disposition par la SNCF, ce qui est également le cas du directeur adjoint des Pays de la Loire. En Rhône-Alpes, la directrice est détachée de l'Etat (Équipement), comme l'est le directeur adjoint de la région Bourgogne. Plus de la moitié des personnes détachées et mises à disposition proviennent de la SNCF (4% du groupe de référence). Viennent ensuite celles issues de l'Équipement (2%), puis celles originaires de la fonction publique d'Etat hors Équipement (1%). Nous nous attarderons tout spécialement sur cette catégorie d'agents dans la seconde partie.

Le parcours : difficultés de recrutement et « ronde » des spécialistes

Les éléments constitutifs du parcours des agents qui retiendront notre attention sont la formation initiale et la carrière professionnelle[52]. Quatre principaux types de formation émergent le plus fréquemment. Par ordre décroissant : les formations d'ingénieur, dont une forte proportion de diplômés de l'École nationale des Travaux publics de l'Etat (ENTPE) ; les 3ème cycles de géographie/aménagement/urbanisme ; les 3ème cycles juridiques ; et les DESS ou Masters « transports », les plus importants étant ceux de Lyon II et Cergy-Pontoise. Leurs titulaires peuvent avoir préalablement suivi des études d'ingénieur. Les cursus en science politique, économie et administration économique et sociale sont moins courants. Les formations semblent relativement homogènes chez les agents de la filière technique. Ces derniers sont majoritairement titulaires d'un diplôme d'ingénieur, d'un 3ème cycle de géographie/aménagement/urbanisme ou d'un 3ème cycle spécialisé dans les transports. En revanche, il existe une très grande variété chez les agents de la filière administrative. Si nombre d'entre eux ont suivi un cursus en droit, science politique ou économie, les parcours sont beaucoup plus hétérogènes que chez leurs collègues de la filière technique.

Les régions connaissent d'importantes difficultés de recrutement dans le domaine des transports[53]. Celle qui est le plus souvent mise en avant demeure

[50] La carrière de ces agents continue d'être gérée par l'organisme d'origine. Mais l'agent détaché, contrairement à celui mis à disposition, est rémunéré par l'organisme d'accueil.
[51] Ce chiffre ne comprend pas les individus appartenant à ce groupe qui ont été titularisés agents de la FPT.
[52] Les directions régionales ont souvent répondu de manière incomplète aux questions liées à ces deux aspects du parcours individuel. C'est la raison pour laquelle il nous a semblé préférable ici de faire état de tendances sans livrer de données chiffrées qui auraient été produites à partir d'une base agrégée insuffisante.
[53] Ce paragraphe s'appuie sur les réponses à l'une des questions ouvertes de notre questionnaire : « Quelles sont les difficultés majeures que vous rencontrez dans le recrutement de personnel affecté au management des questions de transports ? ».

le manque de professionnels ayant une spécialisation ferroviaire sur le marché de l'emploi. D'une part, les formations en transports locaux/régionaux ne suffisent pas à répondre à la demande. D'autre part, rares sont les titulaires de ces formations qui passent les concours de la FPT, pour diverses raisons : absence d'intérêt pour les postes proposés, qui n'apparaissent pas assez techniques, niveau de rémunération proposé en collectivités jugé trop bas, etc. Les réponses aux avis de recrutement sont insuffisantes alors que les régions croulent littéralement sous le nombre de candidatures dans d'autres domaines, comme celui de l'environnement. Il faut dire que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) n'a pas une politique de recrutement axée sur les transports régionaux à proprement parler. Les sujets proposés au concours d'ingénieur territorial dans la spécialité « infrastructures et réseaux » (admissibilité) puis dans le cadre de l'option « déplacements et transports » (admission) sont d'abord en lien avec des problématiques de transports urbains. La régionalisation ferroviaire concernant un nombre réduit de personnels, le CNFPT n'envisage pas pour l'heure de modifier les modalités de son recrutement[54]. Autre difficulté avancée : les rigidités de gestion des fonctions publiques. Il arrive notamment que des agents de l'Équipement qui demandent un détachement ne l'obtiennent pas dans les délais[55].

Il est néanmoins difficile de déduire un savoir(-faire) d'un concours ou d'une formation. La reconstitution des carrières permet d'y voir plus clair à ce sujet. En moyenne, les agents de catégorie A+, A et B occupent leur poste depuis un peu plus de quatre ans[56]. 10,7% des agents du groupe de référence sont en premier poste professionnel – ils sont 11 en Rhône-Alpes et absents de 7 régions. Les va-et-vient de personnels n'épargnent pas, loin s'en faut, les directeurs et les chefs de service[57]. Afin d'obtenir quelques éléments d'information sur les parcours professionnels, notre questionnaire posait la question du poste antérieur occupé. Pour une majorité, ce poste était situé dans un autre service de la même région ou dans une autre collectivité territoriale, souvent d'ailleurs dans un service « transports ». C'est là le cours normal de la carrière d'un fonctionnaire territorial. Toutefois, nombre d'agents n'ont pas toujours travaillé en collectivité. Si cela est évidemment le cas des personnes détachées et mises à disposition, beaucoup d'autres parcours professionnels sont ponctués d'un passage dans un bureau d'études, une industrie ferroviaire ou automobile, une société d'autocars, une entreprise de logistique ou de transport de conteneurs. Cette circulation s'observe également dans l'autre sens : des régions vers d'autres collectivités, bien sûr, mais aussi (de manière certes moins fréquente et plus localisée) des régions vers les

[54] Entretien avec un cadre pédagogique du CNFPT.
[55] Il apparaît par conséquent nécessaire de développer des actions de formation *ad hoc*. Le pôle « déplacements » du CNFPT propose aux personnels débutants une « formation initiale d'application ». Il existe également un cycle de formation professionnelle (huit modules de cinq jours) destiné à doter l'encadrement d'une culture globale sur les transports. Mais les personnels régionaux ne s'y précipitent pas. L'École nationale des Ponts et Chaussées propose aussi de son côté des formations (de deux jours généralement) sur les transports collectifs et leur gestion.
[56] Deux directeurs nous ont fait part de leurs difficultés à compléter le questionnaire en raison de la perte de mémoire du service provoquée par les départs successifs.
[57] Deux postes de directeur étaient vacants au moment de l'envoi du questionnaire.

entreprises/établissements publics du secteur : SNCF, plus rarement, Réseau ferré de France (RFF), Voies navigables de France (VNF), etc. Nous pouvons voir dans cette situation un indice de fermeture du secteur des transports. Les acteurs publics et privés, finalement assez peu nombreux dans ce domaine, sont en interrelation soutenue au sein d'une même région. Cela peut expliquer leur passage d'une organisation à l'autre, la relative pénurie de spécialistes « transports » sur le marché de l'emploi accentuant encore le phénomène.

Expertise sectorielle et appropriation régionale de la compétence « transports »

Quel sens donner à ce qui vient d'être dit ? Si l' « agent-type » en charge des transports est plutôt un ingénieur territorial évoluant depuis quelques années seulement dans une direction de 15-20 personnes, le panorama que nous venons de dresser laisse entrevoir d'importantes différences entre les régions. Dès lors, quelles variables sont les plus utiles pour interpréter les modalités de constitution des capacités d'expertise ? Par ailleurs, si la figure de l'ingénieur-expert n'a pas disparu, certaines évolutions semblent à l'œuvre à l'échelle du secteur. À ce titre, en quoi les informations dont nous disposons nous renseignent-elles sur une éventuelle redistribution et/ou mutation du savoir spécialisé ?

Interpréter les différences quantitatives

Plusieurs variables peuvent servir à caractériser les services régionaux de transports. Les effectifs en sont une, nous l'avons vu, et la question se pose de savoir quels sont les facteurs liés à leur importance. Le fait d'avoir ou non été région expérimentatrice du transfert de compétence ferroviaire de 1997 à 2001 est un critère qui a joué, notamment aux débuts de l'expérimentation. Mais un biais était d'emblée introduit par le fait que le groupe de collectivités expérimentatrices était constitué des régions les plus peuplées : Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire. L'importance des effectifs est en revanche fortement liée à l'importance de la population (coefficient de corrélation de 0,88 sur une échelle allant de 0 à 1 ou -1) et, dans une moindre mesure, à l'importance des dépenses consacrées aux transports en 2005 et 2006[58] (coefficient de corrélation de 0,81, de 0,68 si l'on retire Rhône-Alpes du calcul). À l'inverse, l'importance numérique d'un service n'est que faiblement corrélé à l'étendue du territoire régional et à celle du réseau ferré[59].

[58] Cet indicateur est très imparfait puisqu'il ne prend pas en compte les efforts budgétaires réalisés par le passé, qui ont pu avoir pour corollaire un fort recrutement de personnels. On pourrait également voir une démarche tautologique dans le fait de lier l'importance des effectifs à celle des budgets « transports ». Cependant, l'effort budgétaire consenti relativement à la population constitue un indice de ce que l'on pourrait appeler une « volonté politique », ce qui n'est évidemment pas toujours le cas d'un service étoffé.

[59] Dans le premier cas, le coefficient de corrélation est de 0,38 ; dans le second cas, celui-ci est de 0,56 (0,24 sans Rhône-Alpes).

Si l'intensité de la relation entre effectifs et population est réelle, il n'est pas inutile de rentrer un peu plus dans le détail, en prêtant une attention particulière aux collectivités pour lesquelles la relation est la moins évidente. La majorité des régions ont un ratio population/effectifs « transports » oscillant entre 110 000 et 170 000. Trois régions ont un ratio supérieur : l'Auvergne, région rurale parmi les moins peuplées de France, où les problématiques de transport collectif régional n'apparaissent pas prioritaires ; la Bretagne, qui connaît relativement à sa population l'un des plus faibles budgets « transports » en 2005 et 2006 (45,9 euros par habitant pour une moyenne nationale de 77,9, hors Île-de-France et Corse) ; et le Centre, dont la situation est assez proche de celle de la Bretagne, quoique moins accusée. D'autres collectivités présentent au contraire un ratio inférieur à 110 000 : le Limousin, petite région rurale encore moins densément peuplée que l'Auvergne, mais qui se distingue de cette dernière par de fortes dépenses « transports » par habitant (113,1 euros par habitant)[60] ; le Nord-Pas-de-Calais, région richement dotée en industries ferroviaires et engagée de longue date en faveur de ce mode de transport ; la Basse-Normandie, où la dépense par habitant est élevée (100,1 euros par habitant) ; la Franche-Comté, qui présente d'importantes similarités avec la Basse-Normandie en termes de superficie, de population et de taille du réseau ferré, mais qui se distingue de cette dernière par des dépenses par habitant moins élevées (71,8 euros par habitant), de sorte qu'il est difficile d'établir une corrélation claire entre la taille du service et les données démographiques et budgétaires dont nous disposons ; et Midi-Pyrénées, région pour laquelle il semble plutôt que ce soit l'étendue du territoire qui intervienne comme un facteur d'importance numérique du service.

Une fois la variable démographique épuisée, la variable budgétaire peut donc être mobilisée avec profit ; quant au critère de superficie du territoire, son intérêt n'existe que par défaut. Ces relations statistiques ne peuvent cependant tenir lieu d'explication. Le tableau ici dépeint incite à penser que l'intensité du travail des services est (perçue comme) indexée sur la taille de la population, beaucoup plus que sur celle du territoire. L'intervention des régions consiste d'abord en la fourniture de services. Or, anticiper ou répondre aux besoins de 724 000 personnes (Limousin) ou de presque 6 millions de personnes (Rhône-Alpes) ne se fait pas tout à fait de la même manière et ne nécessite pas exactement la même force de travail. Pour autant, il va de soi que la priorité accordée aux transports par l'exécutif varie d'une région à l'autre, ce qui transparaît nettement dans la structure des budgets. Ainsi en 2006, deux régions consacrent plus de 35% de leur budget aux transports, tandis qu'une région y consacre à peine plus de 15%. Cela laisse finalement peu de place aux effets de « bureaucratisation » chers aux théoriciens du *Public Choice* (Downs, 1967 ; Niskanen, 1971), selon lesquels les élites administratives seraient plus motivées par la maximisation de leur propre utilité (en augmentant les personnels et les moyens mis à leur disposition) que par leurs missions

[60] Nuançons notre propos en insistant sur le fait qu'il existe des besoins minimums en matière de personnels. La constitution d'un service étoffé peut donner lieu à des économies d'échelle qu'un service plus réduit pourra rechercher en rattachant son service « transports » à une direction plus large.

d'intérêt collectif. De la même manière, l'hypothèse d'une volonté d'affichage d'un service nombreux, qui serait une manière plus ou moins déguisée de montrer que la collectivité agit, ne paraît guère pouvoir être étayée. En effet, qui connaît, en dehors du Conseil régional, la composition de tel service ou de telle direction ?

Une autre piste appelle plus d'attention. Ramener l'importance numérique d'un service à la seule variable démographique revient à adopter une posture que l'on pourrait qualifier de fonctionnaliste. En effet, dans cette optique, la constitution d'une équipe est uniquement envisagée du point de vue de la régulation sociale, l'ampleur de la tâche étant peu ou prou fonction du nombre d'usagers. Il en va de même de la variable budgétaire, indice d'une volonté politique qui trouverait symétriquement son expression dans l'importance des services. Ce faisant, on s'éloigne des constats que l'on peut dresser sur le terrain. L'évolution d'un service est en effet tributaire d'une accumulation dans le temps de décisions largement déconnectées entre elles. Ces décisions sont le fait de la direction politico-administrative régionale, qui décide des recrutements en fonction de situations elles-mêmes évolutives ; elles sont aussi le fait d'agents acteurs de leur propre carrière. Cette situation ne doit pas conduire à renoncer à toute forme de diagnostic global. Elle doit plutôt amener l'observateur à faire une place dans l'analyse à la complexité et à la relative autonomie (vis-à-vis du contexte social) du fonctionnement des institutions politiques (March, Olsen, 1984).

Interpréter les différences qualitatives

Passons à présent à l'analyse des variations d'ordre qualitatif. Comment peut s'analyser, si seulement cela a un sens, la distribution par filière ? Le recours privilégié à des représentants de la filière administrative (Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon) peut d'abord traduire l'idée selon laquelle des généralistes sont parfaitement en mesure de s'acquitter des missions incombant à l'institution régionale. Cette manière de voir est justifiée par le fait que le service régional n'a pas vocation à doublonner avec la direction déléguée TER de la SNCF, ni à mettre en place ce qui ressemblerait de loin à une « régie régionale ». Dans certains cas (Provence-Alpes-Côte d'Azur notamment), le recrutement d'un ou plusieurs cadres de la SNCF intervient en complément d'un dispositif par ailleurs faiblement technicisé. L'appel à des techniciens[61] (Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, dans une moindre mesure, Bretagne, Franche-Comté, Pays de la Loire, Poitou-Charentes) témoigne de son côté d'une volonté, sinon de discuter à armes égales avec les partenaires, en particulier la SNCF, du moins d'être en mesure de construire une argumentation intégrant au mieux la dimension technique. La plupart du temps, cette option est d'ailleurs choisie par les

[61] Il faut clarifier l'usage que nous faisons de ce terme polysémique. On emploie couramment le terme pour désigner les spécialistes d'une technique ou d'un domaine technique particulier. On qualifie également de techniciens, de façon très générique, les cadres territoriaux supérieurs et intermédiaires. Le terme est ici utilisé à propos des cadres A et B de la seule filière technique. Nous allons voir, néanmoins, que la frontière entre « généralistes » (de la filière administrative) et « techniciens » (de la filière technique) mérite d'être interrogée.

régions où l'action en matière de transports est une priorité majeure (Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes). Cependant, autant qu'à une stratégie régionale, la consolidation des capacités d'expertise renvoie à une accumulation dans le temps de micro-décisions sans rationalité globale ou *a priori*, nous l'avons déjà évoqué, ainsi qu'à des opportunités très concrètes de recrutement. En cela, elle peut être assimilée à une activité de « bricolage ».

On s'aperçoit également que des titulaires de la filière administrative sont présents sur des postes très techniques et que, inversement, des représentants de la filière technique exercent des missions n'appelant pas de réelles qualifications techniques[62]. La distinction filière administrative/filière technique est donc artificielle. Elle doit être considérée comme un critère nécessitant d'être affiné, éventuellement déconstruit, par d'autres variables, comme le parcours professionnel, au cours duquel les individus se forgent des connaissances pratiques et des savoir-faire professionnels – beaucoup plus, très certainement, que durant leur période de formation initiale. À ce titre, alors que certaines collectivités, comme Rhône-Alpes, recrutent de nombreux jeunes en sortie d'études qu'elles espèrent pouvoir former à leur manière, profitant éventuellement (c'est le cas de Rhône-Alpes) des nombreux lieux de formation présents sur leur territoire, d'autres préfèrent intégrer, par le jeu des mutations, des détachements et des mises à disposition, des collaborateurs plus expérimentés. Les craintes suscitées par la relation avec un opérateur unique exerçant une véritable « magistrature technique » (Lascoumes, 1994) expliquent pourquoi plusieurs directeurs « transports » ont un profil d'ingénieur[63], alors même que les missions qui leur incombent au sein des services régionaux les conduisent en premier lieu (schématiquement) à « passer des contrats ».

Le ferroviaire est au cœur de l'activité des services régionaux de transports. Or, dans ce domaine, la capacité d'expertise est un quasi-monopole de l'opérateur historique. C'est la raison pour laquelle des régions ont jugé utile, voire indispensable, de faire appel à des personnels qualifiés de l'entreprise publique, ceux-ci apparaissant comme les seuls détenteurs du savoir technico-professionnel. La plus grande prudence s'impose ici. Les agents de la SNCF sont peu présents dans les services régionaux (4% de l'effectif de référence) ; mais s'ils ont autant fait parler d'eux, c'est évidemment parce qu'ils occupent des postes clés. Le recours à ces agents a permis de combler certaines carences en matière d'expertise, notamment aux débuts de la régionalisation ferroviaire. Ce choix n'en est pas moins ambigu, d'autant qu'il tend à se pérenniser (Crozet, Hérouin, 1999). On peut en effet attendre d'un cheminot une attitude plutôt complaisante à l'égard de son entreprise d'origine, ne serait-ce que pour assurer la suite de sa carrière. Cela explique que les personnels

[62] D'ailleurs, de nombreux ingénieurs territoriaux sont titulaires de diplômes (en géographie/aménagement/urbanisme, notamment) sanctionnant des cursus où l'acquisition de compétences techniques, juridiques et/ou financières n'est pas centrale.

[63] Non pas au sens d'ingénieur territorial, mais au sens de personne ayant suivi une formation de haut niveau technique, généralement en école d'ingénieurs, et ayant exercé (sauf cas de premier poste professionnel) des fonctions correspondant à ses qualifications.

des régions ayant placé un agent SNCF à la tête de la direction aient parfois mal vécu cette situation.

Il faut cependant relativiser l'idée de capture organisationnelle. Nous n'avons pu établir l'existence de comportements dérogeant véritablement à l'obligation de loyauté envers la collectivité d'accueil. À l'inverse, la réintégration de cadres au sein de l'entreprise s'est parfois avérée délicate. Il faut dire que, dans de rares cas, il s'est clairement agi de régler des comptes avec l'organisme d'origine. D'autre part, l'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur montre bien que la présence d'agents de la SNCF dans les services régionaux n'est nullement contradictoire avec l'existence de tensions relativement fortes entre la région et la direction régionale de la SNCF. À l'inverse, le non-recours à des agents de la SNCF peut être analysé de plusieurs façons : soit il entre en écho avec ce qui a été dit plus haut sur les raisons du non-recours à la compétence technique, soit il s'inscrit dans une posture de méfiance à l'égard de l'entreprise publique, dont la logique et les intérêts diffèrent de celle et ceux des collectivités régionales (auquel cas il peut se traduire par l'intégration de techniciens hors SNCF), soit enfin il témoigne de difficultés de recrutement là où la volonté de faire une place à ce type de personnel est pourtant présente.

L'importance numérique, le caractère technique et l'« autonomie » par rapport à la SNCF, critères, nous l'avons vu, non dénués d'intérêt mais à manipuler avec beaucoup de précaution, constituent des dimensions largement indépendantes les unes par rapport aux autres. Il n'existe pas de lien flagrant entre l'importance des effectifs et l'orientation technique d'un service. Il n'existe pas non plus de réelle corrélation entre l'importance des effectifs et l' « autonomie » vis-à-vis de la SNCF[64]. Si les petits services ont tout intérêt à capter des savoirs et des compétences à moindre coût, ils ne sont pas les seuls à recruter des ingénieurs de la SNCF[65]. Par ailleurs, une administration régionale peut se caractériser par sa technicité sans faire appel au moindre agent de la SNCF. Rhône-Alpes en est l'exemple. Réciproquement, une région peut, à l'instar de Provence-Alpes-Côte d'Azur, intégrer des cadres de la SNCF sans que la composante technique ne soit prépondérante. Une troisième option est celle de la technique « tous azimuts ». Elle se traduit par le recours à la fois à des ingénieurs territoriaux et à des compétences extérieures, de la SNCF, mais aussi de l'Équipement. Le cas de l'Alsace (qui ne compte aucun cadre administratif) est emblématique de cette manière de faire. Le croisement de ces trois variables fait apparaître des régions à caractère presque idéal-typique. La région Rhône-Alpes, par exemple, constitue l'archétype de l'administration importante, technicisée et indépendante. Néanmoins, la plupart des administrations régionales ne renvoient pas à des formes aussi pures. La

[64] De manière générale, il n'existe pas de relation entre l'importance des effectifs et le recours à des agents détachés ou mis à disposition.

[65] Ainsi, parmi les régions ayant fait ce choix, nous trouvons (selon la classification proposée plus haut) : un service à effectifs réduits (le chef de service est un cadre SNCF), 5 directions intermédiaires (dont 2 directeurs appartiennent à l'entreprise publique), une direction importante (dont le directeur adjoint est mis à disposition par la SNCF) et une super-direction (4 agents SNCF, dont un chef de service).

recherche de l'équilibre, la volonté, de la part des dirigeants régionaux, de mettre toutes les chances de leur côté à budget limité et le caractère souvent « bricolé », parfois clientéliste, des politiques de recrutement, ont plutôt favorisé l'expression de formes composites.

Vers une redistribution de l'expertise sectorielle ?

L'un des éléments qui caractérise traditionnellement un secteur d'action publique est le monopole de l'expertise légitime par une élite administrative ou professionnelle appelée à la fois à formuler les problèmes et à définir les réponses à y apporter (Jobert, Muller, 1987). On tend toutefois à passer, dans un certain nombre de domaines, d'une expertise verticale à une expertise plus horizontale privilégiant la controverse et le débat. Certains évoquent de façon imagée le passage de « *l'ère des technocrates* » (Thoenig, 1973) à « *l'errance des technocrates* », obligés de compter avec des rationalités multiples (Massardier, 2003). Ce processus tend à bousculer les légitimités professionnelles sous-tendues par des « *rhétoriques de la vérité* » (répondre à un besoin social, répondre scientifiquement à ce besoin, se présenter comme étant les seuls à pouvoir apporter la réponse appropriée) (Paradeise, 1985). Le décentrement des lieux de décision joue incontestablement un rôle dans cette évolution en brouillant les représentations des acteurs et en contribuant à une nouvelle distribution des ressources juridiques, financières, cognitives et informationnelles.

Dire que les grands corps techniques n'ont pas massivement investi les conseils régionaux relève de l'euphémisme. On trouve quelques-uns de leurs représentants, ainsi que certains de leurs équivalents de la haute fonction publique, dans les cabinets, les directions générales et les directions générales adjointes des services, c'est-à-dire dans les premiers cercles de proximité de l'exécutif[66]. Mais ces profils sont extrêmement rares au niveau des services. À notre connaissance, seule la direction rhônalpine est dirigée par une ingénieure X-Ponts et compte, en plus, un autre polytechnicien diplômé de l'École nationale des Ponts et Chaussées – tous deux étant détachés de l'Etat. Or, chacun sait à quel point l'appartenance à un grand corps facilite l'insertion dans les réseaux professionnels, les prises de contact et l'informalité avec des pairs exerçant des fonctions de haut niveau. En revanche, la pénétration dans les administrations régionales du corps des ingénieurs des Travaux publics de l'Etat est assez remarquable. Ces derniers occupent plusieurs postes de direction (Alsace, Champagne-Ardenne) et sont très présents dans certaines régions (comme en Rhône-Alpes, pour des raisons tenant à la fois à la politique de recrutement et à la présence de l'ENTPE dans la banlieue lyonnaise). Ils investissent ainsi un espace délaissé par les grands corps d'ingénieurs pour diverses raisons : prestige, niveaux de rémunération et moyens d'action jugés

[66] Au cours de notre recherche sur bases de données biographiques, nous avons compté plusieurs énarques mais un seul représentant du corps des Ponts et Chaussées parmi les directeurs généraux des services. Nous avons également repéré un ingénieur en chef et un ingénieur général des Ponts et Chaussées parmi les directeurs généraux adjoints des services. Nous n'avons pas eu accès aux informations concernant les membres des cabinets.

insuffisants, culture professionnelle de méfiance à l'égard des pouvoirs locaux, etc.

Quelques profils de directeurs

a. Un licencié de sciences économiques qui débute sa carrière en tant qu'ingénieur commercial avant d'être embauché comme chargé d'études dans un établissement public régional. Promu directeur adjoint des transports de cette même région, il la quitte pour devenir directeur des transports d'une autre région.

b. Un ingénieur des Travaux publics de l'Etat responsable de la gestion des routes dans une direction départementale de l'Équipement. Après examen professionnel, il devient directeur des transports avec le statut d'ingénieur territorial en chef.

c. Un ingénieur diplômé de Centrale Lille. Cadre à la SNCF pendant plusieurs années, il prend la tête de la direction « transports » par la voie du détachement.

d. Un ingénieur des Travaux publics de l'Etat qui occupe différents postes dans les services déconcentrés de l'Etat et qui devient, après sa réussite au concours d'ingénieur territorial en chef, directeur des routes et des infrastructures d'un conseil général, avant de devenir directeur des infrastructures et des transports d'un conseil régional.

e. Un titulaire du DESS « transports urbains et régionaux de personnes » de l'Université Lyon II. Ayant réussi le concours externe d'ingénieur territorial en chef, il commence sa carrière dans une région dont il devient chef du service « transports » avant de quitter son poste pour prendre la direction du service « transports » d'une autre région.

f. Un titulaire de 3ème cycle en aménagement du territoire. Ingénieur territorial responsable des dessertes ferroviaires, il est promu directeur par la voie de la promotion interne avec le statut d'ingénieur principal.

Il serait tentant, malgré tout, de conclure au *statu quo* et à une forme d'incapacité des collectivités régionales. D'autant que ces dernières ont en charge une multiplicité de domaines d'action et qu'elles sont des acteurs sectoriels somme toute relativement récents. Une telle conclusion n'est cependant pas satisfaisante. La première raison qui pourrait être avancée est la suivante : la régionalisation suscite une division du travail régional. Les régions sont autorités organisatrices, ce qui signifie qu'elles définissent et endossent la responsabilité de leurs politiques. La SNCF, RFF ou encore VNF ont comparativement des métiers plus techniques – même s'il conviendrait d'apporter d'importantes nuances concernant la nature de ces différents métiers. Quant à la direction régionale de l'Équipement, elle intervient avant tout dans la mise en œuvre des politiques de l'Etat, la conduite de projets en partenariat avec les collectivités et des missions d'animation, d'observation et d'assistance aux acteurs locaux de transports. Les collectivités n'ont donc pas

réellement les mêmes besoins « savants » que leurs partenaires. Leurs efforts, ainsi que ceux des bureaux d'études qu'elles mobilisent, sont orientés vers une approche plus socio-territoriale que technique ou industrielle. L'argument trouve toutefois rapidement ses limites dans l'observation des rapports inter-acteurs. Les asymétries en matière d'expertise sont à l'origine de nombreux conflits et relancent régulièrement la question de la confiance entre associés-rivaux. Les régions sont soucieuses de ne pas se laisser imposer n'importe quelles conditions et ont réalisé, parfois à leurs dépens, que la construction et la mise en œuvre d'une vision régionale des transports nécessitaient un minimum de réalisme technique.

De nombreuses collectivités ont donc « pioché » dans les viviers de spécialistes (SNCF, Équipement) et ont perpétué cette pratique au fil des années. Certaines ont mis l'accent sur l'embauche de jeunes ingénieurs, partant du principe qu'ils apprendraient leur métier « sur le tas ». On peut dans tous les cas formuler l'hypothèse d'une professionnalisation des administrations régionales. Tous les domaines ne sont pas également concernés par la progression de l'expertise. Les améliorations sont par exemple notables en matière de contrôle de gestion et de suivi conventionnel. Le rôle d'autorité organisatrice appelle des savoirs spécifiques dont disposent aujourd'hui la plupart des régions. Ces savoirs, formalisés et réactualisés au contact de spécialistes, tendent désormais à se transmettre en interne. Ce double processus d' « importation » de savoirs spécialisés et de socialisation crée, à l'échelle des services, les conditions de formalisation d'un savoir polyvalent situé entre aménagement territorial et expertise juridique, entre analyse socio-économique et sciences de l'ingénieur. Il s'agit certes d'un savoir émergent, inégalement partagé et qui ne remet pas fondamentalement en cause la mainmise des principaux acteurs sectoriels sur l'expertise « transports ». Mais il permet aux régions de mieux contrôler leurs partenaires et d'avancer dans l'affirmation de leurs propres priorités.

Conclusion

La consolidation des capacités d'expertise régionales permet de donner de la chair et un sens concret à la régionalisation des transports. Le renforcement tant quantitatif que qualitatif des services régionaux constitue le signe qu'une étape a été franchie dans l'institutionnalisation de ce domaine d'action. Les régions apparaissent de plus en plus comme des partenaires capables d'inscrire les transports dans leurs projections du territoire, de déterminer les moyens nécessaires à la réalisation de leurs objectifs et de bâtir des contre-argumentaires lorsque, comme souvent, l'argument technique leur est opposé. La consolidation des capacités d'expertise régionales représente en même temps un indicateur des modes singuliers d'appropriation de ce champ de compétences, où l'impératif fonctionnel, l'ordre des priorités politiques et les tâtonnements les plus divers s'agencent de manière variable d'un endroit à l'autre. La « matière grise » sur laquelle s'appuient les politiques régionales n'étant pas le monopole des agents territoriaux, cette entrée dans la machinerie

régionale gagnerait à être complétée par une analyse des recours à d'autres canaux d'expertise : études, évaluations, cercles d'échanges, etc. Par ailleurs, cette enquête pourrait constituer le premier jalon d'une comparaison avec d'autres services régionaux et avec les services techniques d'autres collectivités, françaises ou étrangères. Une telle démarche permettrait d'aller plus loin dans la mise en lumière des spécificités des services « transports » au sein des administrations régionales. Elle permettrait également d'observer d'éventuelles divergences ou convergences, selon l'échelon et/ou le contexte considéré, dans la gestion d'un domaine technique.

Références bibliographiques du chapitre 5

AUBIN E., 2003, *Droit de la fonction publique territoriale*, Paris, Gualino

BODIGUEL J.-L., QUERMONNE, J.-L., 1983, *La Haute fonction publique sous la Ve République*, Paris, PUF

CARTIER M., 2003, *Les Facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, Paris, La Découverte

CROZET Y., HEROUIN E., 1999, « Le transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire », *Politiques et management public*, vol.17, n°3, septembre

DOMENACH O., 1986, « Les autorités organisatrices de transports collectifs et l'exercice de la capacité d'expertise », *Transport, environnement, circulation*, n°78, septembre-octobre

DOWNS A., 1967, *Inside Bureaucracy*, New York, Harper and Row

DUBOIS V., 1999, *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica

DUFLOT V., 2002, *L'administration territoriale, entre politisation et autonomisation. Étude sociologique des mouvements de personnel du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur entre 1974 et 2000*, thèse, Université d'Aix-Marseille I

DUMOULIN L., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN P., 2005, *Le Recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG

EYMERI J.-M., 2001, La Fabrique des énarques, Paris, Economica

GREMION C., 1979, *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars

JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF

LASCOUMES P., 1994, *L'Eco-pouvoir. Politiques et environnements*, Paris, La Découverte

LASCOUMES P., 2005, *Expertise et action publique*, Paris, La Documentation française, mai

LIPSKY M., 1980, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation

LORRAIN D., 1989, « L'élite modeste (Les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *Revue Française d'Administration Publique*, n°49, janvier-mars

MARCH J. G., OLSEN J. P., 1984, « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, vol. 78, n°3

MASSARDIER G., 2003, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin

MULLER P., 1992, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2

NISKANEN W. A., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, University of Chicago Press

PARADEISE C., 1985, « Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail*, n°1

ROUBIEU O., 1999, *Des Cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, thèse, Université de Paris I

SULEIMAN E., 1976, *Les Hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil

THOENIG J.-C., 1973, *L'ère des technocrates. Le cas de Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan

TREPOS J.-Y., 1996, *La Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF

Chapitre 6

Comprendre la *différenciation* par la *concertation*

Guillaume Gourgues
(Doctorant PACTE IEP Grenoble)

L'étude de la régionalisation des transports ferroviaires est l'occasion d'interroger l'hypothèse de l'émergence d'une *différenciation* régionale, voire de *styles*[67] régionaux dans la conduite des politiques publiques. La montée en puissance des régions françaises (Pasquier, 2004), faisant écho à celle des *méso gouvernements* européens (Sharpe, 1993), constitue un phénomène récent aux contours encore mal définis : l'ampleur du renforcement des échelles régionales de gouvernement ainsi que ses conséquences sur la place des États sont plus que jamais des chantiers analytiques. L'approche sectorielle de la régionalisation permet de tester concrètement la réalité de la différenciation régionale à l'occasion de l'exercice d'une compétence donnée : empreinte des sentiers de dépendance, choix opérés en matière d'expertise, d'orientations de financement ou de projets sont autant de *faits* apparaissant à l'occasion de cet exercice susceptibles de révéler l'ampleur[68] et la nature d'une éventuelle différenciation.

Parmi ces « curseurs » de la différenciation, certains sont plus visibles que d'autres. Ce que nous proposons ici, c'est de poser la question de la différenciation par l'intermédiaire d'un dispositif discret : les comités de ligne. Lors de la généralisation de la régionalisation des transports ferroviaires en 2002, le législateur a offert la possibilité aux régions de mettre en place ces dispositifs de concertation des usagers. Les comités de ligne sont présents dans toutes les régions constituant le panel de l'étude. Or, les premiers résultats obtenus dans le cadre du PREDIT (Debizet, Faure, Gourgues, 2006), ainsi que d'un travail de fin d'études sur le dispositif de comités de ligne rhônalpins (Gourgues, 2006) ont révélé l'existence de fortes différences dans l'utilisation, l'engouement, la médiatisation, bref ce que nous appellerons la *pratique* des comités de ligne selon les régions observées. En nous inspirant de la proposition faite par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) de saisir

[67] Cette notion renvoie à l'idée de *policy styles*, issue des travaux de Jeremy Richardson (1982). Le style d'un pays se définit au croisement de deux éléments : les solutions envisagées par le gouvernement et les relations qu'entretient le gouvernement avec les acteurs intervenant dans le processus politique. Richardson a par ailleurs défini une série de styles correspondant aux différentes nations d'Europe de l'ouest : consensuel rationnel en Allemagne, centralisé en France, conflit en Hollande ou encore négociation en Grande-Bretagne.

[68] Par ampleur, nous entendons la possibilité de n'observer aucune différence, comme celle d'observer une différence flagrante.

l'action publique par les instruments[69], nous émettons l'hypothèse que l'étude du concret des déclinaisons régionales d'un même dispositif de concertation des usagers permettra de dégager quelques enseignements sur la différenciation régionale à l'œuvre à l'occasion de la régionalisation des transports ferroviaires.

L'analyse comparée des comités de ligne passera par trois questions. Quelle est la *nature* de la différenciation ? Il s'agira de mettre en valeur les différences numériques, historiques et discursives entre les déclinaisons régionales d'un même dispositif. Quelle est la *source* de la différenciation ? Plusieurs corrélations seront interrogées (pression associative, orientation politique, expertise technique) pour tenter de dégager d'éventuels facteurs explicatifs. Quelles sont les *conséquences* de cette différenciation ? À partir des observations faites sur le cas rhônalpin (Debizet, Faure, Gourgues, 2006), il s'agira d'interroger l'extension des hypothèses formulées en matière de *leadership régional* à l'ensemble des régions étudiées. Pour chacune de ces trois questions nous nous appuierons sur les diverses monographies régionales réalisées dans le cadre du groupe 11, ainsi que sur l'analyse de comptes rendus de séances établis par les services transports, chartes de fonctionnement, discours officiels des élus, opérations de communication ou entretiens recueillis à propos des comités de ligne de chacune des six régions étudiées.

Nature : un dispositif cadre régionalement décliné.

La loi SRU, dans son article 135[70], offre la possibilité aux régions, devenues Autorités Organisatrices du Transport ferroviaire, de mettre en place un dispositif de concertation sur chaque ligne exploitée. Ce dispositif est nommé par la loi « Comité de ligne ». L'article 135, qui énonce les conditions de coopération et de dialogue entre autorités organisatrices ne fait qu'évoquer brièvement la possibilité de mettre en place ces comités sans les mettre particulièrement en valeur. Ils y sont décrits dans les termes suivants :

> « Il peut être créé des comités de ligne, composés de représentants de la Société nationale des chemins de fer français, d'usagers, de salariés de la Société nationale des chemins de fer français et d'élus des collectivités

[69] Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, un Instrument de l'Action Publique (IAP) constitue « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et de significations dont il est porteur » (p. 13). Sans chercher à définir les comités de ligne comme un instrument au sens de Lascoumes et Le Galès, nous retenons l'idée d'interroger le système politique par des dispositifs concrets.

[70] La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU), ainsi que le décret n°2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional. L'article 135 de la loi SRU modifie l'article 22 de la LOTI.

territoriales pour examiner la définition des services ainsi que tout sujet concourant à leur qualité. »

Il n'existe aucune obligation de mise en place de ces comités. Leur existence, leur forme, leur nombre et leurs champs de compétence sont laissés à la discrétion des conseils régionaux. D'ailleurs, certaines régions expérimentatrices ont mis en place ce type de comités de leur propre initiative avant la loi SRU, comme l'Alsace (1997), PACA et Centre (1999). Les comités ne sont donc pas un dispositif législatif totalement inédit. Les comités de ligne alsaciens, régulièrement cités en référence, ont inspiré la plupart des régions françaises, cinq ans avant la promulgation de la loi SRU.

Sous l'effet des initiatives régionales pionnières, de leur consécration législative et d'un contexte national favorable à la mise en place de ce type de dispositifs de concertation[71], le mouvement de création des comités s'intensifie entre 2000 et 2004, pour se diffuser dans la plupart des régions françaises depuis 2004. D'abord réfractaire à l'idée, la région Rhône-Alpes met en place un dispositif de concertation quelque peu différent des comités « type SRU » à partir de 2002, pour finalement adopter le modèle «comité de ligne » en 2004 ; la région Nord-Pas de Calais officialise ses comités en 2005, après un an d'expérimentation (2003) et une évaluation en 2004 ; Midi-Pyrénées, région non expérimentatrice, met en place ses comités dès sa prise de compétence en 2002. La totalité des régions observées disposent à l'heure actuelle de comités de ligne, ainsi que quelques régions hors panel (Bourgogne, Picardie, Pays de la Loire, Auvergne). Si les appellations diffèrent d'une région à l'autre (Comités locaux d'animation de ligne, Comités locaux d'animation et de développement de lignes, Comités de ligne, Groupes Territoriaux de Concertation), leurs principes de fonctionnement restent globalement similaires, rejoignant les principes généraux indiqués par la loi SRU. Chaque comité de ligne correspond à une ligne ferroviaire régionale comprenant une gare d'arrivée et une gare de départ[72] ou une zone géographique correspondant à un réseau local de déplacement[73]. Il regroupe des élus locaux des différents niveaux de collectivité concernés par le tracé de la ligne[74], des cheminots syndicalistes ou non, des représentants d'associations d'usagers, parfois des usagers hors associations, les services techniques de la région et d'autres AOT, des professionnels des transports et des représentants des opérateurs, SNCF et RFF. Pourtant, malgré ces caractéristiques communes, les comités présentent de nombreuses divergences d'une région à l'autre.

[71] Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Cécile Blatrix (2002) qualifie, le climat politique français de *participationniste* (p. 80), afin de rendre compte de l'engouement politique pour le thème de la participation des habitants, citoyens, usagers.

[72] Par exemple Strasbourg/Sarreguemines en Alsace ; Grenoble/Chambéry en Rhône-Alpes ; Lens/Douai/Valenciennes en Nord-Pas de Calais.

[73] Comité du Pays Aixois ou Riviera pour PACA, Étoile de Cambrai pour Nord-Pas de Calais. Le cas de Midi-Pyrénées est à ce titre exceptionnel, puisque les Groupes Territoriaux de Concertation sont désignés par des numéros : GTC 1 à 8. Ces GTC couvrent une zone territoriale englobant plusieurs lignes ferroviaires.

[74] Il peut s'agir des élus municipaux ou intercommunaux des collectivités situées sur ou à proximité du tracé de la ligne, mais aussi d'élus généraux du département dans lequel se situe le trajet, et bien sûr régionaux.

Si les comités de ligne existent dans les six régions expérimentatrices, ils présentent des profils différents. Leur ancienneté, leur nombre, ainsi que leur médiatisation, varient selon les territoires.

Tout d'abord, l'expérience du fonctionnement des comités varie énormément d'une région à l'autre : si l'Alsace annonce plus de 150 réunions pour 8 comités, soit un peu plus de 18 séances par comité depuis 1997, la région Rhône-Alpes vient à peine de finir la troisième vague de réunions de son dispositif initié en 2004. Midi-Pyrénées, n'ayant pas connu l'expérimentation, met en place ses comités en même temps que Rhône-Alpes (2002). Les régions s'inscrivent dans des temporalités très diverses en matière de comités de ligne.

Ensuite, il existe des disparités numériques entre les comités mis en place dans chaque région : de 6 comités dans la région Centre, à 28 en Rhône-Alpes, en passant par les 8 GTC de Midi-Pyrénées et aux 13 comités de Nord-Pas de Calais, le maillage territorial offert par chaque dispositif est très variable. La taille des régions ne peut pas expliquer à elle seule ces disparités : la région Alsace dispose de 8 comités, la région Centre de 6 ; Rhône-Alpes multiplie le nombre de ses comités par deux en 2004 ; la région Centre ne dispose pas de comités sur l'ensemble de ses lignes, mais tend progressivement à en augmenter le nombre. Le nombre de comités résulte donc d'un choix politique. Chaque région choisit l'ampleur de la zone couverte par un comité : Midi-Pyrénées crée 8 grandes zones pour ses GTC, afin d'articuler différentes problématiques territoriales dans un même ensemble ; Rhône-Alpes, qui avait adopté ce type de découpage en 2002, opte en 2004 pour un maillage plus fin des comités afin de couvrir chaque ligne par un (voire deux) comité(s).

Enfin, au-delà des différences factuelles, les régions ne médiatisent pas leurs comités de la même manière. Sur les six régions du panel, on peut identifier deux types de discours tenus sur les comités de ligne :

- Un premier discours qui pourrait être qualifié de « managérial » : ce discours se focalise sur *l'efficacité* du dispositif. Le conseil régional reste discret sur l'existence et le fonctionnement des comités, tout en assurant que ces derniers permettent une meilleure prise en compte des attentes des usagers et une plus grande concertation des acteurs concernés par le TER. Les comités sont perçus et présentés comme des outils d'aide à la décision. On retrouve ce discours dans les régions Alsace, Centre, Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais. Dans ces quatre régions, les comités existent mais sont gérés « raisonnablement » par le conseil régional. Par exemple, la région Centre ne dote ses comités (les CLAD[75]) d'aucune prétention participative, puisque seuls quelques participants identifiés par la région sont conviés aux séances[76]. Autre exemple : le Nord-Pas de Calais procède à une expérimentation du dispositif avant de le généraliser. Une première charte de fonctionnement est en effet

[75] Comités Locaux d'Animation et de Développement de ligne.

[76] Cette organisation est clairement stipulée par la charte des fonctionnements des CLAD des lignes de la région Centre, même si elle n'interdit pas aux personnes non invitées de se présenter et de participer aux séances.

rédigée en 2004 et prévoit une évaluation en 2005, après un an de fonctionnement. Cette évaluation débouche sur une charte définitive qui apporte quelques modifications de fonctionnement. L'évaluation du dispositif témoigne d'une priorité accordée à l'efficacité : les comités sont évalués à l'aune de leur performance et de leur utilité. Midi-Pyrénées semble également gérer son dispositif en fonction de priorités techniques : un système de « groupe de travail » permet de resserrer les discussions des GTC autour d'un périmètre ou d'une problématique précise. De plus, le calendrier des GTC est adapté aux problèmes soulevés dans les différents périmètres ciblés. Les séances sont organisées en fonction de la pertinence de la réunion : certains comités peuvent ainsi se réunir quatre fois dans l'année, d'autres une seule fois. Le dispositif n'est employé que dans la mesure où il permet de répondre à des enjeux ciblés.

- Un deuxième discours que nous qualifierons de « participatif » : ce discours est focalisé sur la *procédure* du dispositif. Le conseil régional s'emploie activement à publiciser et médiatiser ses comités, dont il vante la capacité d'innovation démocratique. Ces comités permettraient d'intégrer la participation des usagers au processus décisionnel en matière de transport régional. Les élus en charge de ces questions encouragent les usagers à participer aux comités. Ce discours est le fait des régions Rhône-Alpes et PACA. Dans ces deux régions, les comités sont l'objet d'un investissement « participatif » : leurs ambitions dépassent la seule aide à la décision pour déborder sur la démocratie locale. La région Rhône-Alpes est à ce titre emblématique. Les comités constituent une vitrine politique de l'exécutif élu en 2004 : les comptes rendus de séance sont disponibles sur le site *Internet* de la région, les élus ne manquent jamais une occasion d'évoquer le dispositif dans les médias, ou devant les électeurs. Le discours « participatif » utilisé par les conseils régionaux n'est pas un simple effet de style, ni un gadget communicationnel : il constitue une mise en discours de la collectivité régionale. L'emploi de ce type de discours s'apparente à une *rhétorique* (Faure, 1995 ; Le Bart, Lefèvre, 2005), qui permet aux régions de se construire une identité en « bricolant » des mots d'ordre, à la limite du référentiel. Ces « *rhétoriques consensuelles à usage plus communicationnel que transactionnel* » (Faure, 1995, p. 71) ne peuvent être réduites à un marketing politique : elles permettent de construire un *sens* territorial au sein de référentiels sectoriels, mais aussi de *mettre en discours* une identité territoriale autoproclamée.

Les deux types de discours constituent les idéaux type qui ne se présentent jamais dans leur forme pure : si les discours *managériaux* et *participatifs* ne s'excluent pas, ils sont hiérarchisés de manière différente selon les régions. Les disparités entre comités ne sont pas le fruit du hasard : chaque région opère une série de choix (discursifs, numériques, organisationnels) qui façonnent le dispositif d'une manière spécifique. Reste à comprendre les raisons qui poussent une région à adopter tel ou tel profil pour son dispositif de concertation ferroviaire.

Source : Les tensions techniques, facteur de différenciation ?

Les comités de ligne, sous leurs différentes déclinaisons régionales, sont tous susceptibles d'aborder des questions techniques, parfois très pointues. La présence et le rôle des services de la région et des chargés d'axe de la SNCF (introduction des débats, réponses aux questions formulées) contribuent à placer la question de *l'expertise ferroviaire*[77] au centre du fonctionnement des comités. Cette caractéristique soulève la question de l'influence que peuvent exercer les « tensions techniques » sur le fonctionnement et les répercussions des comités. Par *tensions techniques*, nous entendons les relations de coopération/conflit entre les régions et la SNCF (ainsi que RFF) dans le domaine de l'exploitation du réseau ferroviaire régional : établissement des grilles horaires, utilisation et qualité du matériel, entretien et rénovation des voies, gestion du personnel roulant et du personnel en gare, gestion des sillons, aménagement et sécurité des gares, informations des usagers. Il est question ici de l'état des relations usuelles entre les services régionaux et leurs vis-à-vis de la SNCF, dans le cadre du travail d'exploitation et de développement du réseau ferroviaire régional[78]. En effet, chaque région entretient avec l'opérateur des relations techniques plus ou moins tendues, situées sur un continuum allant de la confiance de la région dans les personnels détachés de la SNCF à la recherche systématique d'une équipe de techniciens régionaux indépendants. L'état des tensions observables dans chaque région nous permet-il de décrypter les différents discours tenus sur les comités, ainsi que l'étude des échanges entre participants aux comités ? Après avoir constaté que le critère des *tensions techniques* correspond au découpage précédemment établi entre comités de ligne « managériaux » et « participatifs », il sera montré que la présence d'un « noyau dur » de responsables associatifs dans chaque région fait des comités un acteur potentiel du débat ferroviaire, disposant d'une expertise « civile » pouvant être confrontée à celle de l'exploitant, peu habitué à subir ce type de confrontation directe, mais également à celle des services régionaux. Les liens de causalité complexes existants entre les *tensions techniques* et l'exploitation des comités de ligne et les conséquences de la constitution de ces comités sur les relations entre collectivités d'un même territoire en général et sur l'émergence d'un *leadership* régional en particulier, seront ensuite abordés.

Une corrélation généralisable

Plusieurs facteurs de différenciation entre comités peuvent être soulevés et interrogés. On pourrait supposer que le dynamisme des comités est lié à la

[77] Par expertise ferroviaire, nous entendons la capacité à traiter les dossiers d'aménagement technique des voies de chemin de fer, de matériels roulants, de gares, des dessertes. Cette maîtrise implique une capacité à estimer les coûts, à juger de l'opportunité de tel ou tel projet mais aussi à employer un vocabulaire technique spécifique.

[78] La procédure de conventionnement entre la région et la SNCF constitue le point d'orgue de ces relations techniques.

pression du réseau associatif d'usagers des transports : l'Alsace et Rhône-Alpes disposant d'un tissu associatif dense, les comités de ligne y rencontreraient un franc succès. Pourtant, Rhône-Alpes n'a adopté le dispositif des comités que tardivement (2004 contre 1997 pour l'Alsace), sans en avertir le réseau associatif[79]. L'Alsace quant à elle ne semble pas investir son dispositif des mêmes ambitions participatives que Rhône-Alpes ou même PACA, région dans laquelle le réseau associatif semble pourtant moins dense. Les régions ne s'investissent pas dans le dispositif de concertation sous une quelconque pression associative. On pourrait alors supposer que les orientations politiques des exécutifs régionaux accélèrent la mise en place des comités : rappelons que les comités de ligne ont été inventés par un exécutif de droite, pour être ensuite inscrit dans la loi par un gouvernement de gauche, puis repris ou ignorés par des exécutifs de gauche…et de droite. En 2004, Malgré l'homogénéité politique du résultat des élections régionales[80], les régions ne s'engagent pas toutes dans la mise en place des comités. Les comités de ligne seraient-il alors les symptômes de la diffusion de nouvelles pratiques démocratiques, associant les citoyens aux processus décisionnels locaux ? L'idée d'un contexte favorable à la création de dispositifs participatifs[81] n'est pas non plus satisfaisante : si certaines régions invoquent cette idée lors de la mise en place des comités (Rhône-Alpes) d'autres n'établissent aucune filiation (Centre, Midi-Pyrénées[82]). Les vertus « participatives » des comités, si elles peuvent être interrogées en Rhône-Alpes et en PACA, ne présentent que peu d'intérêt dans les autres régions. Les écarts entre les discours régionaux tenus à ce propos indiquent la faiblesse de l'argument d'innovation démocratique pour expliquer la multiplication des comités, ainsi que leur différenciation.

Ces trois facteurs, pris isolément, ne peuvent expliquer les différences constatées. Si la différenciation ne trouve sa source ni du côté des usagers, ni des options politiques ou idéologiques des régions, reste à interroger les relations entre les régions et la SNCF. Il existe en effet un parallèle saisissant entre les discours produits sur les comités de ligne par les différents conseils régionaux et leurs attitudes respectives vis-à-vis de la SNCF. Sur les six régions étudiées, deux opèrent une mise en scène « participative » de leurs comités : Rhône-Alpes et PACA. Cette mise en scène passe par une affiliation du dispositif à l'idée de démocratie participative[83], un appel à l'engagement citoyen au sein de ces comités et un affichage médiatique conséquent. Or, ces deux régions sont également celles qui manifestent le plus de « méfiance » vis-à-vis du monopole d'expertise de la SNCF. Cette méfiance peut être mesurée de différente manière dans les deux régions. Dans le cas rhônalpin, la

[79] Le président de la FNAUT Rhône-Alpes affirme avoir appris la constitution des comités de ligne après leur mise en place, sans avoir été consulté par l'exécutif régional (entretien).
[80] La parti socialiste remporte 20 régions sur 22.
[81] Cécile Blatrix (2002), *op. cit.*
[82] Dans le cas de Midi-Pyrénées, la filiation entre les GTC et la démocratie participative se construit depuis peu, en écho à l'engagement du conseil régional sur le thème de la démocratie participative.
[83] Les deux présidents, Jean-Jack Queyranne et Michel Vauzelle font de ce thème de la démocratie participative une véritable marotte, puisqu'ils ne cessent de rattacher leur action politique à cette idée. Derniers exemples en date : leurs contributions respectives au numéro du mois de septembre 2006 de *Pouvoir Locaux*.

construction d'une expertise indépendante de la SNCF est à l'œuvre depuis le début de l'expérimentation. Cette construction passe notamment par le recrutement massif de techniciens issus des cursus universitaires, là où d'autres régions ont choisi d'engager des personnels en détachement de la SNCF ou d'anciens cheminots. Concernant PACA, la méfiance exprimée par les élus et les techniciens vis-à-vis de la SNCF se traduit par une volonté de disposer des outils d'expertise nécessaire à la négociation. Les procédures pénales entamées contre l'opérateur par la région en sont un stigmate.

En revanche, une région telle que l'Alsace semble plus réservée : si elle maîtrise parfaitement la pratique des comités de ligne, dispositif dont elle est l'instigatrice, aucun discours spécifique n'est produit à ce propos par l'exécutif régional. Les comités alsaciens sont intégrés dans le travail courant des services régionaux, mais ne sont pas l'objet de zèle politique. Du côté de la région Centre, la région n'ayant fait preuve de dynamisme que sous l'influence de deux agents détachés de la SNCF au sein de la direction transport, la construction d'une expertise indépendante ne semble pas être une priorité pour le conseil régional. Le Nord-Pas-de-Calais bénéficie quant à lui d'une maturité et d'une expérience sur les dossiers de transports ferroviaires qui amoindrissent l'écart d'expertise avec l'opérateur. Or, dans ces deux régions, les comités de ligne ne bénéficient pas d'une attention particulière de la part de l'exécutif régional, même si la situation semble évoluer en région Centre. Midi-Pyrénées, dont la prise de compétence ne remonte qu'à 2002, met discrètement en place ces Groupes Territoriaux de Concertation. Les GTC, gérés de manière très disparate selon les territoires infrarégionaux concernés, ne constituent pas, pour l'instant, une vitrine particulière pour cette région en « apprentissage », malgré une indéniable tendance à étoffer le dispositif[84].

Si, dans le cas des comités de ligne, les tensions d'expertise semblent correspondre à différenciation régionale, il serait prématuré de les considérer comme un facteur explicatif évident. Les autres facteurs identifiés peuvent également influencer la configuration des comités : la mise en place des comités peut répondre partiellement à la pression des associations, à la prolifération de dispositifs de participation des usagers dans le *policy making* ou encore la progression d'une gouvernance territoriale favorisant la concertation des acteurs locaux[85]. Il est impossible d'isoler un facteur plus qu'un autre sur la base de nos observations. Néanmoins, la volonté d'indépendance technique semble correspondre le plus fidèlement aux différences d'exploitation du

[84] Dans son « Avis relatif au projet de Plan Régional des Transports Collectifs de Voyageurs 2007-2013 » du 23 octobre 2006, le CESR Midi Pyrénées insiste à plusieurs reprises sur la nécessité d'améliorer le fonctionnement de la concertation, en estimant notamment qu' au « regard de l'extrême hétérogénéité des situations au sein des secteurs géographiques tels qu'identifiés en l'état, elle devra sans doute, afin d'être réellement porteuse d'améliorations, être déclinée en Comités de lignes composés sur la base de bassins de transports effectifs au plan opérationnel ». (p. 7)

[85] Patrick Le Galès (2006) définit la gouvernance comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement » (p. 5). Pour un revue critique de la notion de gouvernance, voir Guy Hermet, 2005, « La gouvernance, le nom de l'après démocratie ? », In La gouvernance : un concept et ses applications, Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme (dir.), Ed. Karthala, Paris

dispositif de comités de ligne. Cette volonté n'est pas en lien avec la qualité de l'expertise régionale : les *tensions techniques* désignent un climat général de tensions entre région et opérateur concernant les diagnostics techniques (coûts, faisabilité, aménagement des dessertes). Pourquoi les régions les plus méfiantes vis-à-vis de la SNCF sont, dans le même temps, celles qui promeuvent leurs comités de ligne, notamment en les affiliant à l'idée de « démocratie participative » ? Peut-on y percevoir une stratégie ?

Les comités comme « arènes de confrontation technique »

Malgré les différences d'ancienneté, de nombre, d'intitulé et de médiatisation, tous les comités de ligne TER de France présentent une caractéristique commune : celle de confronter les représentants de la SNCF aux expertises développées par les associations d'usagers, et plus marginalement par les usagers eux mêmes. Au sein des comités de ligne, deux autres acteurs se montrent particulièrement actifs, parfois plus que les usagers : les organisations syndicales et les élus des petites communes[86]. Nous nous concentrerons pourtant sur les usagers, dans la mesure où nous souhaitons analyser la connexion entre rhétorique participative et comités de ligne, et que dans ce cadre, les usagers constituent l'enjeu de leur articulation. Si la dimension participative n'est pas présente dans toutes les régions, la présence des associations est en revanche une constante de tous les comités. La FNAUT[87], principal acteur associatif d'usagers des transports au plan national, est structurée régionalement[88], ce qui lui permet d'assurer une participation ou une observation de la tenue et du déroulement des comités. Bien entendu, le réseau associatif d'usagers des transports n'a pas la même ampleur dans toutes les régions : s'il est très intense en Alsace ou Rhône-Alpes, du fait des conflits d'aménagement passés dans ces territoires[89], il est plus discret dans les régions Centre ou Midi-Pyrénées. Cet écart numérique ne doit pourtant pas constituer un obstacle à l'analyse de l'influence des réseaux associatifs régionaux. Joshua Cohen et Joël Rogers (1995) insistent sur le fait que la dimension *qualitative* de l'implication des associations dans le *policy making* doit être particulièrement prise en compte dans l'étude des relations entre pouvoirs publics et associations. En appliquant cette recommandation méthodologique aux associations d'usagers intervenant au sein des comités de ligne, nous pouvons dépasser les restrictions *quantitatives*. En effet, chaque région comporte son lot d'associations locales d'usagers insatisfaits ou mobilisés autour d'un enjeu précis (sauvegarde d'une gare, défense d'une zone territoriale), fédérées ou non par la FNAUT. Qualitativement, ces associations

[86] Sans fournir d'indication numérique précise sur ce que nous entendons par « petites communes », nous renvoyons ici aux communes traversées par les lignes TER, situées en dehors des agglomérations et pour lesquelles l'augmentation de l'offre ferroviaire représente une opportunité et des problèmes nouveaux.
[87] Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports.
[88] Il existe une délégation de la FNAUT dans chacune des régions observées, même si la fédération de Midi-Pyrénées semble être moins structurée et plus évanescente que ses congénères.
[89] L'Alsace est une région historiquement marquée par un intense réseau d'associations écologistes. En Rhône-Alpes, l'opposition à l'A51 fut entre autres l'occasion de la formation d'un important réseau de mobilisation.

constituent un vivier d'expertise ferroviaire indépendante de la SNCF, et ce pour deux raisons principales :

- Certaines associations sont plus anciennes que la régionalisation des transports ferroviaires elle-même. Sur des dossiers précis, il n'est pas rare de rencontrer des représentants associatifs possédant plus d'expérience et de connaissances accumulées que les services régionaux. Ils constituent une sorte de « mémoire usagère » des dossiers de desserte et d'organisation des lignes TER. A ce titre, l'exemple de l'électrification de la ligne Saint-Étienne/Firminy est emblématique : Gabriel E., ancien cheminot à la retraite, président de la principale association d'usagers de la région stéphanoise (l'ADTLS[90]) suit de près ce dossier depuis le début des années 1990. Il participe aux comités de pilotage urbain, puis s'intègre dans les comités de ligne, lorsque ces derniers deviennent l'occasion d'aborder la question de l'électrification en présence de la région (qui s'intéresse à cette question depuis le milieu des années 1990) et les autres AOT. Sa contribution aux comités (il participe aux quatre comités de la région stéphanoise), s'insère parfaitement dans les débats autour de l'électrification et de manière plus générale sur les réponses fournies par la SNCF aux questions de l'assistance : on le voit contester un calendrier de réalisation de chantier, critiquer les choix de matériel, ou encore dénoncer une sous exploitation de tel ou tel train. Sa connaissance fine des problématiques de transports sur la région stéphanoise l'établit en tant qu'« expert » au sein des comités de ligne de la zone.

L'ancienneté peut également être mobilisée par les usagers se présentant comme hors réseau associatif. Dans un CLAD[91] de la région Centre, un groupe d'usagers conviés au débat met en valeur le changement de politique de la SNCF concernant le personnel roulant (en l'occurrence les contrôleurs) par le biais d'une conversation engagée entre usagers. Madame V., à l'origine de cette conversation affirme être une usagère du train de puis 1994 et souligne que les autorails modernes ne permettent pas la présence de plusieurs contrôleurs, appuyé dans ce sens par monsieur L., qui souligne que le matériel moderne n'est adapté que pour un agent seul. Cet exemple n'est pas anodin : la confrontation de la SNCF avec une « mémoire » et une expérience usagère permet de mettre à jour des évolutions techniques précises opérées par la SNCF. Il en va de même pour la gestion des personnels en gare : dans de nombreux comités, les usagers signalent la disparition de personnels, la fermeture de guichet ou l'ouverture d'abris. Leurs interventions permettent de cerner au plus près les choix effectués par la SNCF. On trouve un exemple caractéristique de cette vigilance des usagers en Nord-Pas de Calais : l'ensemble des usagers présents lors d'un comité[92] signalent l'existence d'une pétition contre la fermeture d'un guichet en gare de Montreuil sur mer le samedi et le dimanche (appuyé dans leur initiative par les organisations syndicales). La vice-présidente Transports et infrastructures de la région affirme ne pas être au

[90] Association pour améliorer les Déplacements et Transports en Loire Sud.
[91] CLAD Tours - Chinon, Lundi 24 octobre 2005, Chinon.
[92] Comité de ligne TER Arras- Saint Pol sur Ternoise- Etaples, 18 mars 2006, Saint Pol sur Ternoise

courant de cette initiative et s'y oppose fermement, prenant ouvertement le parti des usagers. Le directeur délégué de la SNCF est alors obligé d'admettre le projet de fermeture est de fournir en détail une justification (raisons financières, logistiques).

- On trouve au sein des responsables associatifs d'anciens cheminots (comme nous l'avons déjà observé avec monsieur Gabriel E.) ou des personnes capables d'entrer dans les débats techniques avec autant d'aisance que les techniciens des collectivités et des exploitants du fait de leur profil professionnel ou de leur passion. Deux des piliers du réseau associatif rhônalpin participant systématiquement aux comités sont un ancien cheminot et un employé de banque passionné de train, capables d'aborder des thèmes assez pointus du transport ferroviaire. Concernant l'employé de banque, monsieur William L., sa maîtrise technique en plus d'être reconnue par l'ensemble de ses interlocuteurs s'exprime particulièrement nettement dans le cadre des comités de ligne : dans les débats autour de l'électrification de la ligne Chambéry/Grenoble, ce dernier défend l'électrification en développant un argumentaire autour de la pollution engendrée par les locomotives diesel (« une locomotive diesel consommant 300 litres de gazole pour 100 km »). Les réserves émises par la SNCF sur l'électrification de la ligne sont ci contestées par un discours relevant du même ordre de maîtrise technique.

Les demandes exprimées par les associations font également preuve d'une indéniable maturité technique. Les revendications de l'Association pour le Service Public SNCF Thésée/Pouillé, exprimée par monsieur M. lors d'un CLAD[93], sont directement formulées en termes intelligibles par l'opérateur : l'association réclame « le rehaussement du quai à 550 mm » et « l'arrêt du train sur le passe-pied surbaissé qui accentue la différence de hauteur en marchepied du train et le sol d'où un risque supplémentaire ». Les revendications associatives témoignent d'une maîtrise technique qui facilité la portée des demandes, ne serait-ce que dans l'emploi du vocabulaire approprié.

Dans le sens inverse, les participants aux comités peuvent acquérir les termes des débats techniques au fur et à mesure des séances. La compétence ainsi acquise peut être accumulée et réutilisée dans les séances suivantes. Madame V., usagère participante aux CLAD, se permet ainsi de rappeler lors d'une séance « qu'au précédent CLAD, il avait été dit que les pénalités de retard des X73500 seraient réinvesties pour la commande centralisée »[94]. Ainsi, Nathalie T., représentante de l'ADTC[95] aux séances des comités de ligne de l'agglomération grenobloise, affirme avoir du acquérir une certaine maîtrise technique avant d'entrer de plain-pied dans les débats :

> « Le premier comité de ligne j'étais un petit peu larguée, parce qu'il y avait beaucoup de termes techniques que je connaissais pas, la problématique du sillon alpin, le matériel utilisé, les blancs travaux, tout un tas de termes que je connaissais pas du tout, donc voilà. Au fur et à mesure, ben j'ai appris,

[93] CLAD Tours - Vierzon – Bourges, 23 mai 2006, Gièvres.
[94] CLAD Tours - Chinon, 24 octobre 2005, Chinon
[95] Association pur le Développement des Transports en Commun.

surtout grâce à William96, un petit peu aussi Jean-Yves97 qui connaît un petit peu le monde ferroviaire, ce qui fait qu'après je me sentais bien à l'aise avec tous ces termes techniques et j'ai pu me rendre aux comités de ligne de cette année en me disant je vais essayer de tous les faire » (Entretien).

Au-delà de cette maîtrise technique propre au fonctionnement du train, les usagers peuvent émettre un avis très tranché sur des questions de fond de la gestion des transports ferroviaires : lors d'un comité de ligne dans le Nord Pas de Calais[98], la présence du directeur régional de RFF intrigue les usagers qui lui demandent de présenter son entreprise. En réaction à la présentation de RFF, un groupe d'usagers affirme être inquiété par la séparation des entreprise et de la séparation au sein des entreprises d'activités concurrentes, et se demande si « le TER Nord pas de Calais est porté par une véritable politique de maintien d'un transport public de qualité, ne pourrait-on pas peu à peu assister à une rationalisation de la gestion du TER qui aboutirait à la pure et simple gestion d'un compte d'exploitation se voulant rentable » ? Les usagers expriment à cette occasion un positionnement quasi politique, à partir duquel se structureront de nombreuses prises de parole, notamment sur la question de l'ouverture des guichets ou des personnels en gare.

La portée des comités est donc moins *quantitative* que *qualitative* : s'ils réunissent un nombre limité d'usagers, les comités assurent la participation récurrente d'un « noyau dur » de responsables associatifs et d'usagers initiés, au fait des sujets traités, possédant une forte maîtrise technique ainsi qu'une grande connaissance des relations Région/SNCF, capable d'entrer dans le jeu de négociation/confrontation entre l'AOT et l'exploitant. Le dispositif Midi Pyrénéen révèle cette ambition : au sein des groupes territoriaux de concertation, le conseil régional constitue des groupes de travail ciblés sur une zone géographique resserrée comportant un enjeu spécifique à traiter. Citons à titre d'exemple le groupe de travail spécifiquement consacré aux dessertes de l'ouest du Gers ciblé dans le « losange » Auch/Tarbes/Mont-de-Marsan/Agen. Ce groupe bien que rattaché à un GTC couvrant une zone géographique plus vaste, fonctionne de manière autonome. Il rassemble les élus locaux, les associations d'usagers et les syndicats de l'ouest gersois, afin d'aborder de manière plus fine le problème du désenclavement du territoire et de la réhabilitation du transport ferroviaire (à l'instar de l'Ardèche, la zone est quasiment dépourvue de liaison ferroviaire). La concertation s'organise autour des problèmes identifiés par la région et la SNCF, sur lesquels la région souhaite « entendre » les usagers. En confrontant publiquement la SNCF à ce vivier d'expertise indépendante sur des questions précises, les services et élus régionaux sont susceptibles d'effriter le monopole d'expertise détenu par l'opérateur, et ce de deux manières.

D'une part, en obligeant la SNCF à répondre en direct aux critiques et doléances des associations et délivrer à cette occasion une part de son expertise et de ses justifications techniques : établissement de la grille horaire,

[96] Responsable de l'ADTC
[97] Idem.
[98] Comité de ligne TER Lille- Douai- Arras- Achiet, l3 mai 2006, Douai.

roulement du matériel, répartition du personnel en gare (maintien/suppression), état d'avancement de projets d'aménagement. Certains domaines, tels que la politique de recrutement et de répartition de personnel en gares, gérés au sein de l'entreprise SNCF sont alors expliqués et assumés par les représentants de l'opérateur. Les exemples sont innombrables. L'exercice central des comités de ligne consiste en un jeu de question/réponse entre les « usagers », les élus, les syndicats d'un coté et l'entreprise SNCF de l'autre, accompagnée de la région, qui ne répond que sur les questions la concernant directement. Citons un exemple caractéristique de « provocation » de la SNCF, pioché dans un CLAD[99] : Le représentant de la FNAUT, monsieur Jean-Claude C. remarque que des trains « roulent souvent à vide » ; cette remarque suscite immédiatement la réaction du responsable territorial SNCF Eure et Loire, qui « décrit l'organisation des roulements du matériel », depuis la localisation des rames à Saint-Pierre-des-Corps jusqu'à l'identification des trajets d'acheminement des rames. Cet exemple a le mérite d'être pris dans la région Centre, où les comités de ligne sont parmi les plus discrets de France. Les comités de ligne, même discrets ont la possibilité de confronter les justifications techniques de la SNCF aux observations d'usagers initiés. Un exemple pris dans un comité de ligne en région PACA[100] permet de synthétiser le jeu observable entre usagers, services et élus régionaux et SNCF :

> « Les usagers réitèrent leur demande pour supprimer la coupure « blanc travaux » de l'après midi. Concernant Cannes-Grasse, cela est d'autant moins compréhensible que les infrastructures sont neuves et ne demandent donc pas le même entretien que des infrastructures plus anciennes. »

Les usagers pointent une revendication très précise et montrent leur connaissance de l'état des infrastructures. Ils formulent leur doléance dans un vocabulaire intelligible par l'opérateur (Blanc Travaux).

> « La Région qui est tout à fait d'accord sur la nécessité de mettre fin aux interruptions de trafic imposées par les blanc travaux, est déjà intervenu en ce sens auprès de RFF, mais le processus ne peut se mettre en œuvre à court terme compte tenu de la complexité du système ferroviaire. »

La région représentée ici Pierre Léméry-Peissik, Chef du service de l'organisation des Transports Publics de Voyageurs à la direction des transports et des grands équipements, prend le parti des usagers, en profite pour signaler son action passée et justifie l'échec de sa démarche.

> « D. Giraud (responsable qualité production SNCF) explique que RFF une interruption minimum de 1h50 de la circulation et fait part de la demande de la SNCF et de RFF pour qu'une exception soit faite sur cette ligne ; une imitation de la durée de l'interruption à 50 minutes paraît envisageable, étant précisé que c'est RFF qui alloue les sillons et qui est décisionnaire. »

Le représentant de l'opérateur SNCF, justifie la position des deux entreprises SNCF et RFF, en livrant des précisions sur l'organisation des blancs travaux et en livrant les premiers éléments d'une éventuelle réponse.

[99] CLAD Tours/ Châteaudun/Vendôme, 8 juin 2006, Vendôme.
[100] Comités de ligne Côte d'azur Pays Grassois, 10 mai 2006, Mouans Sartoux.

Les arrangements entre opérateurs sont donc éclaircis au terme d'un échange direct entre associations et SNCF, encadré par la région.

Provoquer la SNCF peut être un moyen de briser le voile de mystère qui entoure parfois une expertise ferroviaire monopolisée. Dans de nombreux comités, les débats entourant une électrification de ligne, un changement d'horaire ou un choix de matériel défendus par la SNCF sont critiqués par les associations et les usagers présents dans la salle, ces derniers jouant sur le double registre de l'expérience vécue et de la maîtrise technique. Les comités prennent la forme d'arènes, où le capital technique détenu par les différents acteurs (politiques, opérateurs, associatifs) se confronte, entraînant un processus d'apprentissage susceptible d'améliorer le partage de l'expertise ferroviaire. Plus prosaïquement, les comités de ligne sont l'occasion de mettre à jour l'ensemble des problèmes connus des usagers (associatifs ou non) et d'en informer les services et élus régionaux, parfois peu au fait des problèmes locaux. Les comités de ligne permettent à la région de cerner précisément les problèmes de déplacement et de transports à une échelle infra régionale fine. Cette connaissance est d'autant plus précieuse qu'elle s'exprime le plus souvent dans un vocabulaire technique directement exploitable par la région et la SNCF.

D'autre part, en encourageant les débats entre les associations au fait des problèmes de la ligne concernée et la SNCF. La dimension « participative » du dispositif, c'est-à-dire ouverte à tous les usagers, peut favoriser le renouvellement et/ou l'extension du réseau associatif, facilitant ainsi l'expression d'une vision technique différente voire concurrente de celle de la SNCF lors des séances des comités, sur des points locaux parfois très précis que les services régionaux ont du mal à identifier. Dans ce cas de figure, la *rhétorique* participative se révèle être plus qu'un simple slogan communicationnel. Citons deux exemples significatifs des effets directs de la *rhétorique participative* sur la capacité technique des participants aux comités de ligne. En Rhône-Alpes, on trouve deux trajectoires exemplaires :

- Le cas de Marie-Claire M. : lors d'une séance d'un comité de ligne rhônalpin[101], elle intervient en tant qu'usagère de la ligne, à quatre reprises en abordant dans ses interventions un large spectre de thèmes : la qualité du matériel, les besoins de dessertes de la vallée de Chamonix, les tarifications, la lisibilité des fiches horaires, et les conditions d'accueil de plusieurs gares. Lors de la deuxième séance du même comité[102], elle intervient à nouveau, mais cette fois sous l'étiquette associative, en tant que présidente de l'Association des Usagers du Rail. Une usagère, hors réseau associatif entre dans ce réseau par l'intermédiaire des comités. L'ouverture « participative » a facilité cet accès.

- Le cas de Dominique M. : ayant constitué une association d'usagers en colère sur la ligne Grenoble/Annecy, elle est orientée vers les comités de ligne par les services de la région auxquels elle s'adresse. Son parcours illustre la portée du dispositif : après avoir passé dix ans à adresser des courriers (en vain) à la

[101] Comité de ligne Saint Gervais/Chamonix/Vallorcine, 17 janvier 2005, Chamonix
[102] 26 mai 2005, Chamonix.

SNCF, elle décide de changer d'interlocuteur en s'adressant à la région qui la renvoie automatiquement vers son dispositif de participation. La SNCF se trouvera ainsi directement confrontée aux doléances de cette usagère.

Dans le même esprit, la *rhétorique participative* peut également renforcer la capacité des associations à entrer dans le débat entre région et opérateur, dans la mesure où la région peut volontairement chercher à accroître les compétences des participants aux comités. Les formations techniques de PACA en sont l'exemple le plus manifeste. La région PACA met en place depuis 2001 des « formations gratuites sur les transports (enjeux économiques, environnementaux, techniques, etc.), à destination des membres des comités de lignes » dont le but exprimé est de « faire partager une culture transport » et de permettre de réaliser concrètement l'ambition participative du dispositif selon l'assistant du vice président transport de la région PACA (Entretien). Ces formations gratuites sont une initiative régionale, soumis au vote de la commission transport, un an après la mise en place des comités de ligne en 1999. Elles sont confiées à un organisme universitaire (l'Institut Régional du Travail affilié à l'Université Université de la Méditerranée- Aix-Marseille II) en charge notamment des formations syndicales. L'IRT, sous convention avec la région, organise entre quatre et cinq sessions de formations par an (le calendrier 2007 en prévoit cinq). Les thèmes des formations, fixées par les services de la région, correspondent aux préoccupations régionales en matière de transport : l'intermodalité (session des 8 et 9 décembre 2005), l'état de la décentralisation dan les transports (session des 5 et 6 décembres 2005), l'accueil des personnes handicapées (session des 7 et 8 novembre 2005) ou encore le débat public dans le transport (session des 3 et 4 novembre 2005). Il s'agit moins de formations spécifiquement ferroviaires sur le matériel ou les modalités techniques d'exploitation des voies, que d'une initiation aux termes des différents enjeux des politiques de transports régionales. Les formateurs sont très hétéroclites : universitaires (IRT, université d'Amsterdam), chercheur du CETE méditerranée, directions transports de différentes AOT (CG13, PAM, MPM), ou encore SNCF. Les documents fournis peuvent être des rapports institutionnels (ministère des transports, avis du CESR PACA, rapports parlementaires), des études de cas (débat public sur le contournement autoroutier d'Arles, aménagement des ports de Toulon et Nice). Ces formations sont l'occasion d'une initiation au contexte politique dans lesquels agissent les différentes AOT ainsi qu'aux stratégies et actions développées par les différents acteurs.

Le réseau associatif peut être directement soutenu dans son élaboration d'une maîtrise technique des dossiers abordés par une rhétorique participative dont on observe les effets. Dans les deux régions ayant adopté cette rhétorique, on perçoit une volonté de fournir aux comités de ligne les moyens de fonctionner « correctement » : formation technique, renfort de la participation usagère par l'ouverture du dispositif ou la canalisation des mécontentements en son sein. De là à affirmer que ces comités fournissent un meilleur appui technique que leurs homologues régionaux, il y a un pas que nous ne pouvons pourtant pas franchir. Il ne semble pas exister de stratégie régionale de

« renforcement technique par les comités ». Nous pouvons tout de même établir le constat que là où le volontarisme régional en matière de maîtrise de l'expertise ferroviaire s'affiche volontiers, les comités font dans le même temps l'objet d'une attention particulière.

Cristalliser une expertise civile indépendante pour y confronter la SNCF, briser des logiques de rétention d'informations, voici peut être deux fonctions *latentes* (aucune région n'affiche de tels objectifs lors de la mise en place des comités) des comités de ligne. Ces fonctions résultent du mode de fonctionnement et de la composition des comités. Cette potentialité de contre-expertise fournie par les comités et présente dans toutes les régions, semble plus ou moins visible selon les « contextes » régionaux : les régions les plus en quête d'expertise indépendante sont, dans le même temps, celles qui investissent le plus dans leurs comités de ligne, tant dans leur organisation que dans leurs ambitions et celles où le rôle du réseau associatif est le plus manifeste. Comment interpréter cette corrélation ? Il est impossible d'affirmer l'existence de « stratégies » régionales explicitement formulées vis-à-vis des comités de ligne. La mise en valeur des comités et la recherche d'une indépendance technique correspondent plus à deux aspects différents d'un même volontarisme régional en matière de transports. La *rhétorique* participative dont sont investis les comités de ligne n'est pas une conséquence directe de la recherche d'expertise par les régions : mais le parallélisme existant entre cette rhétorique et une attitude « offensive » vis-à-vis de la SNCF montre que les « styles » régionaux se déclinent jusque dans la conduite de la concertation des usagers. Le climat de *tensions techniques* finit par affecter les comités, puisque ces derniers sont pilotés par les services de la région et les responsables de la SNCF qui ont en charge de poser les termes des débats. La capacité des comités de ligne de constituer une arène de confrontation technique relève quasiment de l'effet inattendu de la mise en place des dispositifs.

La SNCF n'est pas la seule à être mise en difficulté dans les séances des comités : la région est également largement interpellée par les participants. Ces interpellations nous renvoient à une autre fonction *latente* des comités de ligne : celle de présenter l'institution régionale comme une Autorité Organisatrice à part entière, capable de s'exposer aux critiques et de répondre de ses actes. Se pose alors la question des possibles répercussions politiques de la mise en place des comités.

Conséquences : la construction d'un leadership régional ?

Si les comités de ligne peuvent être un levier de rééquilibrage entre les capacités d'expertise des régions et celles de la SNCF, que dire des conséquences politiques de ce renforcement d'expertise ? En effet, les comités de ligne constituent des arènes de débats subrégionales, regroupant les élus départementaux, intercommunaux et municipaux d'une zone infrarégionale

déterminée, sous la présidence d'un élu régional. Les comités de ligne, en accumulant la présence de ces élus, une certaine technicité des débats et une présidence « régionale », ne forment-ils pas le terreau idéal d'un renforcement de la position et de la légitimité de l'institution régionale dans le domaine des transports ?

Si l'on s'en tient au seul cas rhônalpin, la question mérite d'être posée. Le poids des métropoles et des aires urbaines dans les problématiques de transports régionaux a conduit progressivement la région Rhône-Alpes à concentrer son action ferroviaire autour des questions périurbaines. La coordination entre AOT devient alors la clé de voûte de l'efficacité de la politique régionale. Or, l'étude du fonctionnement des comités de lignes en Rhône-Alpes (Gourgues, 2006) révèle que ces derniers sont susceptibles de répondre à cet impératif de coordination de deux manières :

- d'une part en institutionnalisant une nouvelle arène de dialogue et d'ajustement entre la région, les AOT infrarégionales, la SNCF et les usagers. Le caractère pluraliste et « ouvert » de cette arène permet de rendre visible les initiatives de coordination, ainsi que les points de désaccord, aux yeux des acteurs sociaux et économiques mais aussi des élus locaux. Les comités de ligne, en publicisant les négociations entre la région et la SNCF, mettent en scène l'action régionale en matière de transports, désormais visible et accessible. La région apparaît comme le principal *gatekeeper*[103] des attentes politiques en matière de transport auprès de la SNCF. Le renforcement de sa capacité d'expertise appuie cette position de pivot ou d'articulation entre sphère politique et technique. Les élus régionaux s'imposent alors en tant que *médiateurs*, dans les sens où ils deviennent des « *acteurs dont les compétences, les ressources et la légitimité leur permettent de « traduire » (…) des connaissances, des savoirs, des registres de légitimité entre des univers organisationnels ou sociaux qui doivent (ou qui désirent) travailler ensemble mais ne recourent pas aux mêmes registres d'intelligibilité* » (Nay, Smith, 2002, p. 14). Les demandes d'arrêt supplémentaire ou de réhabilitation de dessertes sont à ce titre des exemples du travail de médiation opéré par les élus régionaux. Le cas de la demande de réouverture de la gare du Grand Lemps illustre la manière dont les comités peuvent constituer une tribune d'expression des réseaux politiques locaux : lors des séances des comités de lignes du Nord Isère[104], Ces derniers, situés à la frontière entre la sphère professionnelle de l'opérateur et la sphère politique locale, permettent par le biais des comités de ligne d'établir un dialogue direct entre ces sphères. Ce dialogue traite un spectre très important de thématiques (retard, suppression de trains, information en gare), ou le personnel politique local a tout loisir de mette à l'agenda ses préoccupations en matière de transports et de les faire valoir

[103] Nous empruntons cette expression à David Easton (1974) : elle désigne les institutions ou personnes servant d'interfaces entre la sphère civile et la sphère politique, en relayant les demandes de la première auprès de la seconde.. Voir également la notion de « médiateur » développée par Andy Smith et Olivier Nay (2002), qui renvoie à la fonction de médiation occupée par des acteurs aux limites de différents mondes institutionnels.

[104] Comité de ligne Lyon / St André le Gaz et Comité de ligne La Tour du Pin / Rives / Voiron / Grenoble

auprès de la SNCF.Un responsable associatif rhônalpin témoigne de ce rôle de « portail » joué par les comités de ligne :

> « Les gens nous amènent leurs petits problèmes, qui sont pas négligeables. Je vais vous citer un exemple tout bête : une ville moyenne comme Feurs est venue en disant « mais qu'est ce qu'on peut faire pour faire un parking ? ». Ils voulaient faire un parking de rabattement pour s'appuyer sur le TER qui s'est mis à circuler vu qu'il y a plus de trains maintenant. » (Entretien).

En favorisant l'expression des attentes locales concernant le développement des transports ferroviaires, la région peut faciliter sa vision des enjeux locaux de coordination des réseaux et pourquoi pas fédérer les *arènes* locales autour d'alternatives ferroviaires aux problèmes de déplacements rencontrés.

- d'autre part en favorisant une mise en scène de « l'incontournable » présence de l'institution régionale sur son propre territoire : en « surplombant » les débats grâce à leur position de présidence et les progrès de leur expertise technique (exprimée par eux-mêmes ou leurs services), les représentants de l'institution régionale occupent symboliquement une posture de *chef de file* vis-à-vis de l'ensemble des élus locaux (municipaux, communautaires ou départementaux) présents dans la salle. Les comités de ligne ne tiennent pas compte des découpages territoriaux des périmètres d'action des AOT infrarégionales, et offrent ainsi l'occasion de rassembler ces différents protagonistes dans une arène spécifiquement « régionale ». Le suivi et la répétition des séances de comités permettent de rendre habituelle l'intervention et la présidence de la région sur des questions infrarégionales de transports. Parallèlement, la présence d'élus régionaux de l'opposition au coeur de l'assemblée des participants aux comités peut transformer ces derniers en arène de visibilité locale pour des élus en compétition au sein de l'arène régionale, en quête de soutiens locaux[105].

Les comités de ligne permettent également de sensibiliser les élus de très petites et petites communes au thème du développement du transport ferroviaire. Ces élus, plus habitués à traiter les questions de transports par l'intermédiaire de leurs conseillers généraux, ont désormais l'occasion d'échanger directement avec la région à propos de leurs problèmes locaux de déplacement : les élus régionaux parviennent ainsi à s'insérer dans la relation bilatérale maire/conseiller général, en s'inscrivant physiquement sur un territoire infrarégional, plus proche des réseaux politiques locaux. Cette insertion peut constituer, à terme, un levier du renforcement politique de l'institution régionale, et ce de plusieurs manières. Tout d'abord, en fédérant les *followers* locaux derrière un leadership institutionnel régional[106]. Les comités de ligne sont l'occasion de sensibiliser ces élus à l'action régionale en matière de transports

[105] Cette situation est particulièrement observable en Alsace où les élus Verts et socialistes de l'opposition investissent les comités de ligne par l'intermédiaire de leurs réseaux militants.

[106] François Baraize et Emmanuel Négrier (2003) utilisent à ce propos l'idée d'un « leadership transactionnel » : un leader ou une équipe de leaders doit impérativement trouver des relais territoriaux, des *followers,* convaincus d'apporter leur soutien à ce leadership grâce à la transaction proposée par les leaders. Ils appliquent au cas de l'agglomération de Montpellier les cadres de l'analyse développée par James Mac Grégor Burns, dans *Leadership*, Harper and Row, New York, 1978.

collectifs et, pourquoi pas, d'envisager une solution « ferroviaire » aux problèmes locaux de déplacements. Ensuite, en permettant aux participants d'interpeller sur un ton parfois très virulent élus et services régionaux : ceci est à même de renforcer la dialogue entre maires et région. La confrontation fait partie intégrante de la négociation et assure l'identification de l'acteur régional par les acteurs infrarégionaux comme étant capable de « résoudre les problèmes ». Enfin, en instituant des arènes de confrontation régionales « décentralisées » : l'insertion d'élus régionaux peut jouer sur le *leadership* au sein de l'assemblée régionale elle-même. Les différents élus régionaux revendiquent une légitimité auprès des réseaux politiques locaux, celle de les représenter et de porter un projet régional en leur nom. Le renforcement institutionnel permis grâce à l'accumulation de ces trois éléments, pourrait alors déboucher sur la constitution d'un *leadership*[107] *régional* en matière de transports, un leadership « *moins héroïque que cognitif, moins individuel que collectif, moins indépendant que relié d'une manière particulière à la configuration* » (Négrier, 2005, p. 234). Ce leadership serait à la fois *institutionnel* (attribué aux *leaders* sur le critère de leur appartenance institutionnelle) et *transactionnel* (résultat d'une interaction, d'un échange). Il prend la forme d'une position de *chef de file*, de *coordinateur*, identifiable dans la conduite de projets précis impliquant une pluralité d'AOT. Nous adoptons ici une vision éclatée de la construction d'un *leadership régional* : elle est le résultat d'une multitude d'actions symboliques et juridiques[108], se déroulant dans diverses scènes, ou « sites d'institutionnalisation » (Nay, 1997). À leur échelle, les comités de ligne peuvent donc alimenter ce processus, même s'ils n'en constituent pas l'élément central. Entendons nous bien : il ne s'agit pas d'affirmer ici l'existence d'un leadership régional en matière de transport. La région Rhône-Alpes reste tributaire de ces partenaires locaux (souvent métropolitains) dans son action en la matière. Cette situation rend pourtant obligatoire une coordination et un dialogue entre échelle de collectivités, a fortiori lorsque l'action régionale cible de plus ne plus les périmètres périurbains (voir la contribution de Gilles Debizet). Or, nous observons que les comités de ligne peuvent constituer une forme particulière de dialogue dans lequel la région occupe symboliquement une position de *leadership*, ou pour reprendre l'expression de Christian Le Bart (2003), une « posture décisionnelle », qui permet à un élu de s'auto imputer des décisions le dépassant et de se présenter dans une position de décideur et d'orchestrateur qu'il n'occupe

[107] Sans négliger les controverses sur l'emploi de la notion de leadership (voir Frédéric Sawicki, « Le leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? » in Andy Smith, Claude Sorbets, *Le leadership politique et le territoire*, Res Publica, Rennes, 2003), l'emploi de cette notion ne prétend pas s'inscrire dans une théorisation par le leadership. Cette notion nous a permis de qualifier une situation d'interaction ou une lecture en termes de médiations (Smith, Nay, 2002) nous a paru limité. Elle nous a permis d'intégrer les questions de jeux de pouvoir et de domination dans l'étude des échanges au sein des comités.

[108] Nous nous référons à la définition de l'institutionnalisation comme processus relationnel et un ensemble de processus différencié, élaborée par Olivier Nay (1997) Plus largement, nous nous inspirons également de la définition du pouvoir de l'État chez Michel Foucault, comme le résultat de « micro entreprises » de domination quotidienne.(*Dits et écrits* 1954-1988, Gallimard, Paris, 1994)

souvent, dans les faits, que de façon marginale[109]. Ce dispositif peut donc constituer un levier politique pour la région, même si cette dernière ne cherche pas à imposer sa domination sur ces partenaires.

Reste à savoir si ces observations peuvent être converties en hypothèses applicables à l'ensemble des régions observées. L'hétérogénéité des discours régionaux, des modalités de fonctionnement, et des contextes politiques régionaux ne permet pas de généralisation *a priori*. Pourtant, la mise ne place de dispositifs de concertation d'échelle infra régionale présidés par des élus régionaux permet d'envisager d'éventuelles répercussions politiques et institutionnelles sur les relations entre collectivités locales et AOT d'un même territoire. L'exemple de Midi-Pyrénées peut par exemple indiquer de sérieuses pistes : le choix adopté par les élus régionaux d'identifier les GTC par des chiffres (de 1 à 8) indique-t-il une volonté de ne pas identifier ces dispositifs à une zone infrarégionale particulière mais de les « neutraliser » comme appartenant à un même territoire régional ? La médiatisation croissante des GTC est- elle le symptôme d'une stratégie d'indépendance liée à la montée en puissance d'une expertise technique régionale ? De même, en région Centre, l'extension progressive du dispositif à l'ensemble des lignes régionales est-elle le témoin d'un renforcement des prétentions et des capacités du conseil régional en matière de transport ? La *routinisation* des comités en Alsace et en Nord-Pas-de-Calais est-elle le témoignage de la grande assurance politique et technique de ces deux régions ? Comment interpréter le fait que les élus municipaux soient, aux côtés des usagers, parmi les publics le plus assidus des formations techniques offertes par la région PACA ? Chaque cas régional peut être ainsi éclairé par les observations rhônalpines, preuve que la différenciation régionale, si elle est flagrante en ce qui concerne les pratiques régionales des comités de ligne, n'efface pas l'existence d'une communauté de problèmes et d'enjeux entre les régions. La différenciation n'apparaît pas comme une *dissemblance*, mais bien comme une *déclinaison*. Qu'est ce à dire ? Les comités de ligne régionaux ne sont pas radicalement différents, ne serait-ce que parce qu'il renvoie au même texte législatif national. Tous les comités possèdent une sorte de « socle commun », constitué de principes organisationnels : pilotage régional, présence de la SNCF et de RFF, participation des usagers et des élus locaux. Ils possèdent également une série de thèmes récurrents (personnel en gare, aménagements horaires, sécurité, dessertes). A partir de cette formule de base, il semble que chaque région façonne son propre modèle de dispositif qui varie selon la forme (découpage zonal/par ligne), le nombre, la fréquence, l'attention portée à l'aspect « participatif » du dispositif. Chaque type de dispositif renvoie au modèle développé par la loi SRU sans jamais s'y conformer.

[109] Cette analyse est appliquée au maire par Christian Le Bart. On retrouve à l'échelle de la région quelques similitudes dans les initiatives d'incarnation du territoire par les élus qui en ont la charge. Cette incarnation passe notamment par la qualification et la personnalisation du territoire : on peut citer ici *Rhône-Alpes, la citoyenne*, ou encore *Languedoc Roussillon, Bienvenue en Septimanie*, affiliation étudiée par Jérôme Gastambide, « Languedoc-Roussillon, vivre en cacophonie », in *Quaderni*, n°59, hiver 2005-2006.

Cette déclinaison nous indique une piste de réflexion sur la manière dont chaque région se saisit de sa compétence. Si elles optent pour des stratégies d'application divergentes, elles conservent un socle commun d'enjeux et d'objectifs, même si ces derniers apparaissent de manière plus moins saillante selon les contextes et l'histoire des régions. Par exemple, toutes les régions du panel sont confrontés à l'enjeu du dialogue avec les AOT infra régionales (et surtout les AOT urbaines) dans la mise en place de leur action en matière de transports, mais selon les régions, ce dialogue représentera (ou pas) un défi ; la mise en place de l'intermodalité, l'aménagement de l'extérieur des gares, le report modal sont autant d'objectifs partagés par les régions qui susciteront des approches différenciées selon l'état et l'histoire des relations entre AOT et la volonté de la région d'agir visiblement sur ces relations ou de gérer cet enjeu de manière plus discrète.

****

Les comités de ligne et leur déclinaison nous livrent deux enseignements principaux sur la dynamique de *différenciation régionale*. Premièrement, l'analyse des différents comités révèle que les tensions techniques avec la SNCF peuvent marquer les « styles » régionaux jusque dans la mise en place des dispositifs de concertation. Interroger les logiques de différenciation par le biais de dispositifs discrets et parfois même négligés, se révèle être un exercice prolifique. On aurait tort de mépriser l'étude de ces instruments d'action publique, comme on aurait tort de considérer la montée en puissance de discours participatifs dans les régions comme de simples effets de mode. Deuxièmement, l'exercice de la compétence des transports ferroviaires est l'occasion d'une véritable différenciation des *pratiques* régionales à partir d'un dispositif cadre institué par une loi nationale, qui ne doit pourtant pas occulter le fait que chaque contexte régional est uni aux autres par une série d'enjeux communs : la place de l'institution régionale au sein de son territoire, auprès de ses partenaires politiques et sociaux et auprès de l'État. La *différenciation* est bel et bien en construction : seules les étapes de cette construction s'offrent au regard de l'analyste.

Ces observations permettent d'alimenter la réflexion concernant les logiques de différenciation territoriale à l'œuvre dans le processus de régionalisation des transports ferroviaires. En effet, si différents choix peuvent être identifiés dans la mise en place des comités de ligne à travers les régions, il reste désormais à cibler les facteurs déterminant ces choix. Cette question nous invite à nous tourner du côté des *sentiers de dépendance régionaux* (voir la contribution d'Alain Faure), pour comprendre comment chaque région vit différemment sa relation avec la SNCF, mais également avec ses partenaires (AOT, État), ses citoyens, et en fin de compte son identité.

Références bibliographiques du chapitre 6

BARAIZE F., NEGRIER E., 2003, « Un chemin vers le leadership », *In Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyses en débat*, Smith A., Sorbets Cl. (dir.), Rennes, Presses Universitaires de Rennes

BLATRIX C., 2002, « Devoir débattre : les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes d'action collective », *Politix*, n°57,

COHEN J., ROGERS J., 1995, « A proposal for reconstructing democratic institutions », In *Associations and Democracy*, Cohen J., Rogers J. (dir.), Verso, London, New York

DEBIZET G., FAURE A., GOURGUES G., 2006, *Les transports ferroviaires en Rhône-Alpes : naissance d'une politique régionale,* Rapport d'étape, PREDIT groupe 11, Grenoble

EASTON D., 1974, *Analyse du système politique*, Armand Colin, Paris

FAURE A., 1995, « Les politiques locales, entre référentiel et rhétorique », *In La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Faure A., Pollet G., Warin Ph. (dir.),L'Harmattan, Paris

GOURGUES G., 2006, *Les Comités de Lignes TER en Rhône-Alpes : gouvernement des territoires et démocratie participative*, Mémoire de fin d'études, Institut d'Études Politiques de Grenoble, Grenoble

LASCOUMES P., LE GALES P., 2004, « L'action publique saisie par les instruments », *In Gouverner par les instruments*, Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), Presses de Science Po, Paris

LE BART Ch., 2003, « Le leadership territorial, au-delà du pouvoir décisionnel », *In Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyses en débat*, Smith A., Sorbets Cl. (dir.), Rennes, Presses Universitaires de Rennes

LE BART Ch., LEFEBVRE R., 2005, « Introduction », *In La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Le Bart Ch., Lefebvre R. (Dir.), Presses universitaires de Rennes, Rennes

LE GALES P., 2006, « Avant propos », *Problèmes politiques et sociaux*, n°922, mars

NAY O., 1997, *La région : une institution*, L'Harmattan, Paris

NAY O., SMITH A., 2002, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *In Le gouvernement du compromis*, Nay O., Smith A. (dir.), Economica, Paris

NEGRIER E., 2005, *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG

PASQUIER R., 2004, *La capacité politique des régions*, Presses universitaires de Rennes, Rennes

RICHARDSON J., GUSTAFSSON G., JORDAN G., 1982, « The concept of policy style », *In Policy Styles in Western Europe*, Richardson J. (Dir.), Allen & Unwin, London

SHARPE L. (J), 1993, *The Rise of the Meso Government in Europe*, Editions L.J. Sharpe., London

Chapitre 7

Les enjeux financiers de la régionalisation ferroviaire. Une autonomisation politique sous contraintes

David Guéranger
(LATTS – ENPC)

Préambule : PACA, un cas ou pas ?

Le projet de cette contribution consiste à soumettre quelques hypothèses relatives aux processus de décentralisation et, plus généralement, aux rapports entre État et collectivités locales, ici la collectivité régionale. Dans cette perspective, les hypothèses que nous allons défendre s'appuient, par ordre décroissant, sur plusieurs séries de matériau : des entretiens et observations réalisés spécifiquement dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ; plusieurs entretiens réalisés avec des experts des finances régionales, impliqués d'une manière ou d'une autre dans le processus de décentralisation ferroviaire ; une revue de presse de 200 références constituée autour des enjeux financiers de la régionalisation ferroviaire ; la comparaison avec quelques éléments singuliers des autres monographies régionales. De ce corpus découle la tendance manifeste à puiser nombre de nos illustrations d'un cadre régional spécifique, PACA, en essayant au maximum de s'interroger sur l'opportunité de généraliser ou non ces observations. Ce sont les singularités de cette région qu'il nous faudra alors expliciter, en rappelant chaque fois les éléments saillants du contexte ferroviaire régional (une expérimentation considérée comme un succès, une augmentation considérable de l'offre, la mise en service déterminante de la LGV Paris-Marseille, la négociation anticipée des TIR, etc.). « PACA, un cas ou pas ? », voici une question qui resurgit de façon lancinante et traverse l'ensemble de ce document, à prétention plus générale.

Fort de ces précisions sur la démarche, nous précisons que nous allons nous intéresser dans ce qui suit à la régionalisation ferroviaire abordée sous un angle particulier, celui des enjeux financiers. Dans quelles conditions financières s'opère la régionalisation ? Qui sont les acteurs forts sur ces enjeux financiers ? Quelles sont les ressources (techniques, humaines, symboliques) dont ils disposent ? Quels sont les objets de conflits ou de consensus éventuels ? Comment s'opèrent les arbitrages et les choix ? Selon quelles

modalités ? etc. Sans prétendre apporter de réponses définitives à cet ensemble de questions, nous voudrions soutenir l'hypothèse qu'envisagée sous l'angle financier la décentralisation s'avère plus ambiguë, à tel point qu'on peut s'interroger à l'inverse – et de façon volontairement provocatrice – sur son effectivité ou, pour le formuler différemment, sur les dynamiques concomitantes de centralisation qui assurent l'État ou d'autres acteurs du niveau national (SNCF et RFF) de garder la main sur l'exercice concret de cette compétence. Nous développerons tour à tour trois arguments au service de cette idée. En premier lieu, l'évolution des finances régionales montre comment s'opère une recentralisation rampante du pouvoir d'orientation financière théoriquement dévolu aux régions, qui n'est pas propre au ferroviaire d'ailleurs. En second lieu, le développement d'une expertise financière et fiscale, soit en région soit au sein de l'ARF, bute sur plusieurs difficultés. En dernier lieu, les outils de gestion financière du transport qui structurent et conditionnent les politiques d'aménagement régional relèvent d'une situation de quasi monopole, dont l'exercice souvent opaque est détenu par l'opérateur historique (SNCF) et le gestionnaire de l'infrastructure (RFF).

Le transport ferroviaire et la recentralisation financière

Il faut, avant de s'avancer sur le terrain des finances publiques, rappeler la très grande modestie de l'échelon régional. Au niveau européen d'abord, le poids économique des régions reste très faible comparé à voisins allemands ou italiens, et les régions françaises sont plutôt en queue de peloton sur le plan des recettes fiscales. Elles représentent 0,4% du PIB national en 2000 (contre 7,6% pour les Länder et 3,5% pour les régions italiennes). Au niveau français ensuite, elles représentent une faible part de la fiscalité locale avec seulement à peine plus de 6%, contre 28% pour les départements ou 64% pour les communes[110], ce qui s'explique tout d'abord par la relative nouveauté de la région en tant que collectivité locale (rappelons que les premiers conseillers régionaux sont élus en 1986) et ensuite par la nature de ses compétences qui jusqu'à récemment (à l'exception de la construction et de l'entretien des lycées) ne supposaient que de faibles budgets de fonctionnement. Au regard des autres collectivités, la région française se caractérise donc globalement par un très faible poids financier. Dans ce cadre, nous voudrions souligner trois éléments de contexte qui réduisent les marges de manœuvre budgétaires de la région, en particulier sur le ferroviaire.

[110] *La fiscalité directe locale en 2006*, Bulletin d'information statistique, DGCL – ministère de l'Intérieur, n°52, octobre 2006.

Un contexte politique de nationalisation du débat sur les finances régionales

Les années 2005 et 2006 semblent amorcer un tournant dans les questions financières régionales, en particulier par l'écho politique que rencontrent ces questions sur le plan national. En effet, pour financer leurs actions, les régions ont accru considérablement la pression fiscale directe. 2005 marque ainsi une rupture vis-à-vis des années précédentes avec une croissance de 23,5% du produit voté, et 2006 marque le pas avec 11,1%. C'est en fait un phénomène de rattrapage qui se joue en 2006 : les régions qui faisaient figure d'exception en 2005 en choisissant d'augmenter modérément leurs taux ont finalement étalé la hausse sur deux années.Dans cette tendance globale, Île-de-France et PACA se distinguent pas des augmentations de plus de 20% deux années consécutives. Calculées sur ces deux années, les évolutions sont supérieures à 13% pour 19 régions de métropole[111]. Or cette inflation fiscale prend un tour politique singulier en raison de deux éléments de contexte nouveaux qui vont en faire une affaire d'intérêt national.

Le premier élément est politique : les budgets 2005 sont les premiers budgets votés par les nouvelles assemblées issues du scrutin de 2004 dont, est-il nécessaire de le rappeler, 19 sur 20 se retrouvent dans l'opposition gouvernementale. Le second élément est institutionnel : l'année 2005 est la première année d'application des nouveaux transferts de compétences, ceux qui sont issus de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Pour ce qui concerne les régions, les compétences nouvellement acquises concernent la formation des travailleurs sociaux, la formation des professions paramédicales et des sages-femmes, la gestion des nouveaux lycées (lycées agricoles, lycées internationaux, …), l'inventaire du patrimoine culturel et, pour la seule région Île-de-France, la gestion du Syndicat des Transports d'Île-de-France (le STIF). L'élévation de la fiscalité locale régionale revêt donc deux enjeux politiques majeurs : d'une part la capacité de la gauche au pouvoir dans les régions à maîtriser les dépenses publiques ; d'autre part l'évaluation de l'acte de la décentralisation, associée à la figure du premier ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin.

Certes, la nécessité de réformer la fiscalité locale a fait l'objet de nombreux rapports et de prises de positions récurrentes des élus locaux et de leurs représentants. Dans ces conditions, dire que la fiscalité régionale est un enjeu politique apparaît d'une banalité terrible. Ce qui l'est un peu moins en revanche, c'est de constater la façon dont ce débat structure les prises de position et les oppositions entre le Parti Socialiste et la droite gouvernementale. L'augmentation de l'impôt est un argument que celle-ci mobilise largement pour critiquer l'action des élus de gauche au pouvoir en région. Le porte-parole du Gouvernement, Jean-François Copé, parle en 2005 « d'impôt Royal » ou « d'impôt Huchon » pour stigmatiser les augmentations des impôts des régions qui annoncent des progressions de 2 à 50% dans certains cas. Hervé

[111] *La fiscalité régionale en 2006*, DGCL – ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, juin / juillet 2006.

Gaymard, lors de son passage éphémère au ministère de l'Économie, enfonce le clou en indiquant que 3% seulement des dépenses régionales relèvent des compétences transférées, et qu'elles sont compensées à 100% par l'État[112]. Pour finir de se convaincre de la double dimension nationale et partisane du débat, il faut encore examiner les réactions suscitées par le rapport dit « rapport Mariton »[113], notamment au sein des élus régionaux. Dans une note consacrée à ce rapport, l'ARF dénonce « un réquisitoire partisan indigne de la représentation nationale », des « raccourcis idéologiques [qui] font office d'argumentation et confinent à la caricature »[114]. Après l'alternance de 2005, la fiscalité régionale et son évolution deviennent un sujet politique national, polémique, polarisé par la division partisane entre gouvernement et opposition gouvernementale.

Un contexte financier de recyclage des ressources régionales par l'État

Si l'on s'intéresse plus précisément à la structure budgétaire de la collectivité régionale, celle-ci apparaît de façon très claire comme un investisseur : en 2002, 46% des dépenses régionales sont des investissements, 75% sont réalisées par subventions, et l'appareil administratif régional est suffisamment léger pour ne peser que très légèrement dans le budget (3,5%). Comme indiqué précédemment, cette collectivité se caractérise par des compétences qui, jusqu'à la deuxième vague de décentralisation, ne correspondent pas à des activités de gestion, c'est-à-dire des activités coûteuses en fonctionnement. Si l'on examine en effet les budgets primitifs régionaux 2006 par fonction, on constate que les dépenses de fonctionnement sont relativement plus fortes pour la formation professionnelle (33,4%), le transport ferroviaire de voyageurs (21,9%) puis les lycées (8,8%), et que les dépenses d'investissement sont plus importantes pour les lycées (25%), les transports et télécommunications (18,7%) et l'action économique (18,5%), le transport ferroviaire de voyageurs n'arrivant qu'en troisième position (7,6%), devant la formations professionnelle (1,8%)[115]. En comparant ces chiffres aux comptes administratifs 2004, on constate que la hiérarchie entre fonctions est stable en fonctionnement, mais que le TFV marque le pas vis-à-vis des domaines de l'action économique et des transports et télécommunication. Par conséquent, le constat selon lequel « les trains talonnent les lycées dans les budgets régionaux »[116], voire les dépassent dans certains cas, vaut pour des budgets de fonctionnement, dont la majeure partie est compensée par l'État. À l'inverse, les investissements régionaux privilégient encore les domaines d'action plus traditionnels.

[112] « Régions-État : La guerre des impôts », *Le point*, 10 février 2005.
[113] *Rapport sur l'évolution de la fiscalité locale*, Assemblée Nationale, n°2436, juillet 2005.
[114] La note est disponible en ligne sur le site de l'ARF, dans la rubrique consacrée à la fiscalité locale et aux finances : http://www.arf.asso.fr/index.php/bibliotheque/fiscalite_locale_et_finances/2005_rapport_sur_la_fiscalite_locale.
[115] *Les collectivités locales en chiffres 2007*, DGCL – ministère de l'Intérieur, 2007, 142 pages.
[116] « Les trains talonnent les lycées dans les budgets régionaux », *Le Monde*, 29 janvier 2004.

Outre cette position relative des investissements ferroviaires, il faut souligner que les transformations qui affectent les finances régionales depuis quelques années réduisent clairement sa marge de manœuvre : suppression progressive de la part salaire de la TP, décidée en 1999 ; suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation, décidée la même année ; suppression enfin de la part régional de la taxe d'habitation en 2000. Ces réductions des produits fiscaux, même compensées par des dotations de l'État, suscitent l'inquiétude des représentants régionaux[117]. En parallèle, la multiplication des compensations versées par l'État (la dotation TER et la dotation de Formation Professionnelle en font partie) alimentent un processus analogue au « recyclage de la fiscalité » constaté aux niveaux communal et intercommunal[118], c'est-à-dire un mouvement de transformation des produits fiscaux en compensations, puis en dotations (indexées), puis en subventions (désindexées). Ce « recyclage » n'est pas sans conséquences sur l'autonomie financière régionale : la ressource régionale devient moins dynamique, car indexée sur des valeurs macroéconomiques moins flexibles, moins évolutives ; la région perd en sus la liberté politique de fixation des taux et de l'assiette. Les recettes fiscales sur lesquelles la région dispose d'une marge de manœuvre se réduisent donc au bénéfice d'une proportion croissante des dotations. L'évolution comparée de la part de la fiscalité et des dotations dans les recettes régionales est figurée dans le tableau suivant :

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
% des recettes fiscales	52%	53%	54%	53%	45%	38%	37%	28%	31%	36%
% des dotations	34%	35%	36%	34%	34%	39%	39%	55%	49%	44%

Sources : données financières, DGCL, 2006.

En termes fiscaux, il faut encore relativiser la flexibilité qu'offre la fiscalité additionnelle. D'une part, les taux de taxes additionnelles régionales sont largement encadrés par des taux moyens ou des maxima. Exemple récent, le bouclier fiscal inclus dans la loi de Finances 2006 limite la hausse de taux de TP. Les marges de manœuvre sur ce type de ressource sont donc limitées. Par conséquent, la fiscalité sur laquelle d'une part la région conserve une grande liberté et qui conserve d'autre part une capacité d'évolution importante concerne les taxes sur les cartes grises (+17% entre 2005 en 2006) et la TIPP (+809% sur la même période)[119]. Deux commentaires sur cette orientation

[117] À titre d'exemple, pour la taxe d'habitation : « Les régions mécontentes de la réforme de la taxe d'habitation », *Les Echos*, 30 mars 2000 ; « Taxe d'habitation – les régions protestent auprès de Chevènement », *La Tribune*, 30 mars 2000.

[118] C'est Maurice Bourjol qui parle en ces termes des transformations tendancielles des finances locales (*Intercommunalité et Union Européenne. Réflexions sur le fédéralisme*, Paris, LGDJ, 1994).

[119] Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Les budgets primitifs des régions en 2006, juin 2006, 101 pages (http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/Publications/budget_primitifs_regions_2006/publication_globale.pdf).

fiscale. Premièrement, à la différence des taxes additionnelles qui sont des « impôts de stocks », ces ressources sont certes plus évolutives mais du même coup plus volatiles, plus instables. Deuxièmement, on peut s'interroger sur l'adéquation entre une ressource qui repose pour l'essentiel sur le dynamisme du marché automobile d'un côté, et une collectivité censée promouvoir le développement de modes de transports alternatifs de l'autre.

Nous voudrions pour finir mentionner deux phénomènes récents qui affectent les finances régionales et font écho aux remarques qui précèdent. Premier phénomène, l'augmentation de l'endettement régional : entre 1994 et 1997, le déficit des régions expérimentatrices s'est creusé de 7,7% par an, contre 5 à 5,5% pour l'ensemble des régions[120]. En 2006, la tendance est confirmée puisque le recours à l'emprunt est en hausse de 10,8% par rapport à 2005, et l'endettement régional augmente de 4,1% dans la même période. Deuxième phénomène, les régions ont tendance à se tourner plus fréquemment vers des pistes de financement inédites, type Partenariat Public Privé ou Crédit-bail. Ce type de dispositif est pratiqué depuis plus longtemps en région PACA, où le conseil régional a signé avec la banque Dexia un montage qui permet à cette dernière d'acheter des rames qui seront louées à la première, sous-louées à la SNCF. Ceci a permis à la collectivité régionale d'économiser 7% à 12% des 220 millions d'euros investis dans 35 nouvelles rames TER[121]. Dans un contexte financier plus tendu, il y a fort à parier que le recours à ce type de dispositifs va se généraliser, et obliger les régions à développer une technicité correspondante.

Un processus financier : l'augmentation structurelle des dépenses régionales sur le ferroviaire

Sur la question ferroviaire, les constats s'inscrivent nettement dans les tendances générales constatées précédemment. Le transfert de la compétence est compensé par une dotation de l'État qui doit couvrir 1° les déficits d'exploitation, 2° le renouvellement du matériel roulant et 3° les tarifs sociaux (abonnement de travail, par exemple). Pour différentes raisons, ce mode de compensation participe à l'érosion des marges de manœuvres budgétaires de la région.

Première raison, la décentralisation de la responsabilité aboutit de façon très régulière au développement de l'offre de transport ferroviaire, ce qui n'est d'ailleurs pas étranger aux intentions initiales du législateur, ainsi qu'à l'augmentation du trafic lui-même. En effet, ce dernier augmente significativement plus vite dans les régions expérimentatrice que dans les autres régions, comme le montre clairement le tableau ci-dessous. Les différences se creusent plus encore sur la période 1996-2000, avec 20% d'augmentation de trafic dans les régions expérimentatrices (contre 13% dans les autres) et 19% d'augmentation de l'offre (contre 7%). Cela représenterait,

[120] « La régionalisation du ferroviaire, un essai à transformer », *La Tribune*, 6 avril 1999.
[121] « PACA innove dans le financement TER », *Les Echos*, 25 mars 2003.

pour les 7 régions concernées, un investissement global avoisinant le milliard d'euros, avec 350 gares rénovées et 750 dessertes nouvelles[122].

Période 1996-1999	Régions expérimentatrices	Autres régions
Trafic ferroviaire	*+ 12,1%*	*+ 6,3%*
Recettes d'exploitation	*+11,7%*	*+ 6,7%*
Dépenses d'investissement	*+ 4,6%*	*- 7,4%*

Source : ministère de l'Équipement, cité par FitchRatings[123]

Le même constat s'applique après la généralisation du processus de décentralisation à toutes les régions françaises. Les rares évaluations effectuées sur le sujet, le rapport du Conseil Économique et Social établi fin 2003[124] autant que les bilans publiés régulièrement par les revues spécialisées[125], se rejoignent sur la nette relance de l'offre de transport, le renouvellement rapide du matériel et une fréquentation globalement à la hausse.

Deuxième raison, les comptes d'exploitation qui servent de base au conventionnement tendent à sous-évaluer le montant des dépenses transférées aux régions, tout particulièrement le déficit d'exploitation et l'amortissement du matériel. Sur ce dernier point, la dotation n'a pas toujours bien pris la mesure de son usure et de son obsolescence. Les régions se sont ainsi engagées dès 1997 dans un vaste programme de renouvellement du matériel roulant portant sur 3,7 Mds d'euros[126]. Au moment de la généralisation du transfert, ces investissements ont fait apparaître de fortes disparités entre régions qui tiennent certes aux politiques régionales sur l'offre mais également aux efforts très différents consentis par l'opérateur dans l'entretien de son matériel roulant. Quant aux péages, s'ils sont théoriquement inclus dans la dotation de l'État[127], la pratique s'avère sensiblement différente. En effet, l'État compense l'augmentation des barèmes RFF sur la base du trafic à l'année du changement de barème, c'est-à-dire sur une partie seulement du trafic étant donnée son augmentation tendancielle. Chaque réévaluation des barèmes a donc pour effet automatique de voir ce différentiel entre péages accroître les dépenses régionales non compensées.

[122] « La régionalisation ferroviaire devrait être finalisée avant la fin mars », *La Tribune*, 28 décembre 2001.
[123] http://www.fitch.fr/pdf/rapports/fpe_rap_22.pdf.
[124] Jacques Chauvineau, *Un premier bilan de la régionalisation ferroviaire*, Rapport du Conseil Économique et Social, 15 octobre 2003, 63 pages.
[125] Voir le dossier qu'y consacre La Tribune : « Le transport ferroviaire réussit aux collectivités locales », *La Tribune*, 8 décembre 2004.
[126] « TER : un cas indéniable de décentralisation réussie », *Les Echos*, 8 mars 2004.
[127] Pour l'ensemble des régions, le montant des péages est passé de 225 à 440 Meuros entre 2003 et 2004. Pour certaines régions, l'augmentation est encore plus spectaculaire : la région Alsace voit l'addition passer de 14 Meuros en 2002 à 34 Meuros en 2004.

La troisième raison porte sur la façon dont l'augmentation de l'offre ferroviaire est qualifiée. S'agît-il d'une mise à niveau du service ou bien d'une conséquence des politiques régionales ? Les débats sur la vétusté du matériel et sur son nécessaire renouvellement illustrent clairement la tension entre deux positions bien distinctes : d'un côté l'État campe une position de principe en se cantonnant aux niveaux constatés lors du transfert de la compétence, alors que de l'autre les régions cherchent à lui faire prendre en charge en partie le renouvellement d'un matériel transféré qu'elles considèrent obsolète. Le même raisonnement vaut pour les tarifs sociaux compensés : l'État cantonne sa dotation aux valeurs constatées en 2000, toute augmentation ultérieure devant être financée par les régions. Ces positions génèrent des tensions, comme en Nord Pas de Calais où la région a menacé de ne pas signer la convention, considérant que l'amélioration de l'offre de service – elle atteignait 105 MF pour la période 1997-2000 – ne pouvait être imputée uniquement à la région[128].

Le transfert de la compétence aboutit donc à l'élévation structurelle du niveau de service ferroviaire, et accélère en outre un processus tendanciel d'augmentation du trafic ferroviaire. Par le biais des mécanismes financiers qui régissent le transfert, ces augmentations creusent un déficit d'exploitation et d'investissement non compensé par les dotations de l'État. À quelques exceptions près[129], la régionalisation a suscité pour les régions des dépenses supplémentaires, qui n'ont pas été compensées par les dotations de l'État.

***

Ce que manifeste l'examen du contexte dans lequel évoluent les finances publiques régionales c'est que, parallèlement à une augmentation des « responsabilités » dévolues à ce niveau, ses marges de manœuvre budgétaires s'étiolent. L'augmentation structurelle des dépenses en matière ferroviaire aggrave une situation où l'État manifeste régulièrement sa capacité à changer unilatéralement les règles fiscales. Aux lois de finances qui réduisent l'autonomie fiscale des régions, il faudrait ajouter les contrôles des Chambres Régionales des Comptes ou les effets de la double comptabilité à laquelle la région doit se soumettre. La politique des régions dans le domaine ferroviaire subit cette contrainte financière de plein fouet, avec d'autant plus de force que le contexte politique lui donne une visibilité nouvelle.

Une expertise financière qui fait défaut

Nous voudrions dans cette partie nous interroger sur les capacités des régions, ou de leur association l'ARF, à se constituer des compétences sur les problèmes financiers posés par la régionalisation du transport ferroviaire. Lorsqu'on examine les conditions dans lesquelles s'élaborent les conventions ou bien même les efforts de l'ARF pour fédérer les connaissances, il apparaît

[128] « Le Nord Pas-de-Calais menace de ne pas signer », *Le Figaro*, 4/10/2001.
[129] C'est semble-t-il le cas de quelques régions : Champagne Ardennes, Haute-Normandie, Languedoc Roussillon, Limousin, Pays de Loire.

que l'émergence d'une expertise régionale sur les aspects financiers pose encore quelques problèmes.

La construction inégale d'une expertise financière régionale

Sur les questions financières, le niveau régional semble acquérir progressivement de nouvelles capacités de négociation sur les enjeux financiers des conventions, mais les situations semblent fortement contrastées d'une région à une autre.

En PACA par exemple, la direction des transports autonome depuis une année est intégrée à une vaste Direction de l'aménagement. Son organisation est pour ainsi dire modale puisqu'elle est divisée en trois services : un service de la mobilité en régions (articulation avec les autres collectivités), un service des infrastructures (routes, ports et aéroports), et un service du transport public de voyageurs (dédié au ferroviaire). Aucun service fonctionnel ne s'est donc créé ou spécialisé en interne sur les enjeux financiers. Plus largement, le contrôle interne, et notamment le contrôle de gestion, est encore assez peu développé, de même que la culture de gestion des risques financiers qui pourrait être confiée à des services juridiques. Quant au responsable de la direction, ni son origine (la DDE) ni son expérience à la région ne font de lui un expert des questions juridiques et financières. Certes il connaît bien ces problèmes, reconnaît leur importance mais aussi le manque de compétences régionales dans ce domaine. Il souligne *a contrario* que l'agent chargé de négocier les conventions pour la Délégation Régionale SNCF a été remplacé par un juriste spécialisé, une mutation très remarquée au Conseil Régional et interprétée comme une riposte aux procédures contentieuses.

Si PACA semble avoir développé une capacité de négociation technique avec l'opérateur ferroviaire, la dimension financière n'apparaît pas explicitement mise en avant. Faut de pouvoir systématiser l'analyse pour toutes les régions françaises, on se contentera de formuler deux remarques. La première, c'est que les organigrammes ne laissent aucune place aux aspects juridiques et financiers. La seconde, c'est que les logiques de recrutement souvent marquées dans un certain nombre de cas par une véritable suspicion à l'égard du principal vivier de compétences dans ce domaine, à savoir la SNCF[130].La région Île-de-France fait figure d'exception, puisqu'elle bénéficie d'une certification ISO pour la passation de marchés publics et d'un service d'audit interne chargé du suivi des organismes de tutelle. On se contentera donc, au final, de considérer que les compétences financières sur le ferroviaire se constituent lentement en régions, selon des rythmes extrêmement différents.

Dans ce contexte de pénurie, l'ARF n'apparaît pas encore d'un grand secours. Cette situation s'inscrit pour partie dans une histoire encore récente, puisque le manque d'unité politique de l'ARF a longtemps entravé la constitution d'une technostructure propre et autonome. Sur les questions ferroviaires en effet, lorsque la présidence de l'ARF passe en 2002 à Gérard Longuet (Président UDF de la région Lorraine), les élus d'opposition remettent

[130] C'est l'avis de deux interlocuteurs : l'un en région PACA, et l'autre à l'ARF.

en cause son indépendance vis-à-vis du gouvernement, et par la même occasion sa capacité à négocier contradictoirement la répartition des charges entre État et collectivités. De ce point de vue, l'uniformisation politique qui ressort des élections régionales de 2004 est de nature à engager la construction d'une expertise collective sur les questions ferroviaires, d'autant plus que ni le GART ni même le CNFPT n'ont alors investi ce domaine (d'après plusieurs interlocuteurs). Aujourd'hui, le service des transports de l'ARF compte une dizaine de personnes, mais la question financière peine toujours à s'imposer.

Si l'on s'intéresse d'une part au mode d'organisation du travail à l'ARF, les questions de transports sont examinées dans six groupes de travail, animés par des responsables administratifs régionaux : ils portent respectivement sur les conventions, les matériels ferroviaires, les gares et péages, la billettique et l'information, les ports et aéroports, les routes. Le premier groupe de travail est désormais piloté par une chargée de mission de la région Midi-Pyrénées, mais il faut noter d'une part qu'il s'est mis au travail relativement récemment (au premier semestre 2005), et d'autre part qu'il envisage surtout de lancer de nombreux audits sur les grands chapitres de dépenses et de recettes liées aux TER[131]. Quant au groupe de travail sur les infrastructures, il est piloté par le directeur du service transport de la région PACA, mais de l'avis même de cet agent il ne traite pas directement des questions financières.

Si l'on étudie maintenant les logiques de spécialisation de l'ARF, il faut noter qu'elles sont endiguées par une relative dispersion dans les thématiques prioritaires, ce qui tient largement à des situations régionales contrastées. Comme l'indique la responsable du service à l'ARF, elle n'intervient que sur des sujets *« mutualisables »*, c'est-à-dire qui concernent une grande majorité de régions. Par conséquent, les sujets qui ne concernent qu'une partie minoritaire des régions n'a pas vocation à être traitée au sein de l'association, *a fortiori* les questions financières dont on vient de voir qu'elles sont très inégalement développées. La constitution d'une expertise à l'ARF repose donc sur une logique du plus grand commun dénominateur plutôt que sur une logique du plus petit commun multiple. Le choix des audits lancés par l'ARF est exemplaire de ce type de limitation, puisqu'ils ne portent que sur des problèmes « communs » à l'ensemble des régions. Grand absent des sujets *« mutualisables »*, l'enjeu financier : un spécialiste de ces questions indique que les tensions financières sont particulièrement vives dans quelques régions (PACA, Rhône-Alpes, Nord Pas-de-Calais et Alsace). Néanmoins, selon ce même interlocuteur, cet enjeu financier ne semble pas avoir été *« compris »* et investi par l'ARF, précisément parce qu'un nombre important de régions y sont très différemment confrontées. Il semble aussi avoir été éclipsé par l'épisode des TIR, qui a mobilisé l'essentiel des énergies politiques de l'association, et sur lequel nous voudrions revenir.

[131] Entretien avec une fonctionnaire membre de ce groupe de travail.

L'épisode des TIR, ou « la bataille du rail »[132] : un débat sans contre-expertise financière

Les débuts de ce qui fut qualifié de « bataille du rail » remontent au printemps 2005, au moment où la SNCF fait ses comptes sur les lignes interrégionales, les fameux TIR. Au nombre de 25 en France (dont 13 au départ de Paris), elles supposent pour être rentables que 200 passagers l'empruntent d'un bout à l'autre (selon la SNCF bien entendu). Un groupe de travail est ainsi mis en place par le ministère de l'Équipement et piloté par la Direction des Transports Terrestres en avril 2005 afin d'affiner l'évaluation du déficit, ses résultats étant attendus pour le début du mois de juin[133]. Le résultat, conforme aux annonces, indique que 22 des 25 lignes TIR sont déficitaires, mais 5 d'entre elles sont particulièrement visées puisqu'elles représentent à elles seules la moitié du déficit incriminé, évalué à 123 millions d'euros au total. Des lignes comme Quimper-Nantes-Bordeaux-Toulouse, Nantes-Lyon ou encore Caen-Le Mans-Tours sont donc sur la sellette, au motif que, comme le répète souvent le Directeur Général de la SNCF Guillaume Pépy, « service public ne rime pas avec déficit »[134].

S'engage la « bataille du rail », c'est-à-dire un bras de fer entre le gouvernement et quelques présidents de région particulièrement concernés et mobilisés : Jacques Auxiette (Pays de la Loire), Jean-Yves le Drian (Bretagne), Philippe Duron (Basse-Normandie), Alain Rousset (Aquitaine), Ségolène Royal (Poitou Charente). Ces élus dénoncent tour à tour les « logiques financières », une décision « unilatérale », et récusent le qualificatif « interrégional » de ces trains[135]. Le gouvernement répond quant à lui en stigmatisant une « polémique politicienne », ou rappelle qu'aucune fermeture n'est envisagée et que seuls des « aménagements de fréquence » sont à l'étude. Fin août, le ton semble toutefois s'adoucir avec l'irruption de nouveaux protagonistes dans la controverse : d'une part des collectifs d'usagers se mobilisent et pétitionnent, les syndicats SNCF se prononcent très fermement sur le sujet, et le Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire (CSSPF) préconise une réforme de type TER, avec « un dispositif financier acceptable par chacune des parties ». Certains élus régionaux font également pression par voie de presse[136] et en organisant également une pétition sur Internet[137].

La mobilisation finit par porter ses fruits et le ministre de l'Équipement Dominique Perben fait finalement machine arrière. Au lieu d'une suppression des TIR, la solution consiste à « adapter les dessertes », en fonction notamment de la baisse de fréquentation enregistrée depuis plusieurs années. C'est la solution « gagnant-gagnant » mise en avant : « C'est l'État et la SNCF

[132] On pourra se référer sur ce dossier à l'abondante revue de presse mise en ligne sur le site de l'ARF.
[133] « Les trains interrégionaux, déficitaires, sont menacés », *Le Monde*, 19/05/2005.
[134] « La SNCF menace de réduire le nombre de trains interrégionaux », *Le Monde*, 7/08/2005.
[135] Ils lui préfèrent le terme de « lignes nationales », qui pointe plus explicitement le niveau compétent.
[136] Jacques Auxiette ira jusqu'à acheter un encart publicitaire dans *Ouest France*.
[137] www.labatailledurail.fr.

qui assument la situation des trains à vocation nationale », « aucune contribution financière des régions n'étant sollicitée à ce titre », la SNCF assumant le financement des TIR transformés en TER[138]. Quant à la SNCF, elle annonce en parallèle le lancement d'un programme d'investissement et de modernisation des TIR sur 4 années, pour un montant de 130 millions d'euros étalés, ainsi qu'un renforcement de sa politique commerciale[139]. Autant de mesures qui permettent au Président de l'ARF Alain Rousset de faire un bilan positif de la mobilisation : « La bataille du corail de l'été a payé ».

Nous voudrions ici insister sur deux éléments qui viennent en partie nuancer ce bilan. Premier élément, l'épisode des TIR montre la difficulté pour l'ARF à se constituer en interlocuteur unique auprès du gouvernement et à parler d'une seule voix sur ce sujet. Ce sont à l'évidence les régions les plus concernées par la réduction du service corail qui se sont mobilisées, alors que les autres sont absentes voire insensibles au débat, soit parce qu'elles n'ont pas de lignes de ce type, soit encore parce que leur gestion a déjà été décentralisée. Les équipes régionales ont en outre des conceptions différentes quant au maintien de ce type de service. À titre d'exemple, la situation en PACA est résumée en ces termes par un agent : *« À l'ARF il y a des régions qui agissent beaucoup sur les TIR. Nous on n'a pas de TIR, car on a pris très tôt tout ce qui était TIR dans le giron régional, avec compensations de l'État »*. Le deuxième élément porte sur la ligne politique retenue par les régions contestataires. La contestation porte certes sur les aspects financiers du service, mais elle se focalise sur le « qui doit payer ? » – en mettant en avant le caractère national du service – plutôt que sur le « comment évaluer le coût ? » – en critiquant les politiques financières sous-jacentes. En particulier, le « déficit » qui sert de justification du service est très largement imputable aux investissements réalisés sur les ces lignes et aux péages perçus par RFF[140]. Plutôt que de placer le débat sur les problèmes d'investissement et de fonctionnement sous-jacents, en critiquant par exemple le mode de calcul du déficit, les régions débattent sur le bon niveau de responsabilité, traduisant par là-même la plus faible importance de l'ingénierie financière[141].

Le recours fréquent aux consultants

Dans la vie financière régionale et en particulier sur les questions relatives aux TER, les cabinets d'audit sont omniprésents. La région a en effet pour habitude de recourir à ce type de services, et leur rôle commence dès après l'alternance politique afin de réaliser le bilan de l'équipe sortante, et d'évaluer le

[138] « SNCF – Trains Corail : Perben promet 'le maintien' », nouvelobs.com, 12/10/05.
[139] « Trains corail : la SNCF fait marche arrière », *Les Echos*, 05/10/05.
[140] Voir les positions par exemple du syndicat CGT sur cette question (« SERVICES PUBLICS – Suppression de lignes : la CGT hausse le ton », nouvelobs.com, 24/08/2005).
[141] On peut d'ailleurs relativiser y compris la victoire sur cet aspect du débat, puisque les réponses apportées par l'État peuvent être interprétées comme une forme de décentralisation masquée des TIR vers le niveau régional : sur un plan organisationnel, les TIR sont transférés du service VFE (en charge des TGV) vers le service en charge des TER ; sur un plan financier, l'État compense auprès des régions le coût d'un service de substitution le cas échéant. Dans une lettre adressée à Louis Gallois, plusieurs fédérations de cheminots ont ainsi dénoncé la solution retenue comme un « désengagement de l'État » et « une décentralisation masquée vers les régions » (11/10/2005).

cas échéant les dettes qu'elle laisse derrière elle. C'est ainsi qu'un audit est commandé par l'ARF sur les comptes régionaux au lendemain des élections régionales, pointant un montant de 29 millions d'euros de crédits non budgétés, résultat selon Ségolène Royal (porte-parole de l'ARF) d'une fuite en avant au moment des élections[142]. Cette pratique de l'audit marque également les différents travaux d'évaluation réalisés autour des conventions TER, et elle semble devoir se multiplier à mesure que la collectivité régionale se montre plus exigeante sur la régularité, les critères de bonus / malus et par conséquent les niveaux de contrôle.

Du côté de la SNCF tout d'abord, le recours à l'audit externe semble se banaliser sur des sujets cruciaux, à l'instar du travail mené sur l'état des infrastructures ferroviaires. De même, l'évaluation du compte d'exploitation des TER en vue du transfert est fixée dès 1997 sur la base d'un audit réalisé par un cabinet privé. La pratique est reconduite pour les conventions suivantes, et c'est Arthur Andersen qui évalue à 700 MF (hors Île-de-France) le déficit d'exploitation des liaisons TER en 2001. Ces expertises extérieures régulières sont justifiées par la complexité du travail d'évaluation des comptes d'exploitation, mais elles sont aussi très coûteuses pour l'entreprise ferroviaire, comme nous l'indique un agent proche du dossier (*« ça a coûté très cher à la SNCF »*). Elles semblent en outre très largement réclamées, voire plébiscitées par les élus régionaux. Considérées en 1997 par certains d'entre eux comme « la preuve de la bonne volonté de l'État »[143], elles sont même réclamées à cor et à cri lors du renouvellement des conventions en 2001, les élus reprochant même la lenteur avec laquelle la SNCF en communique les résultats[144].

Du côté de la collectivité régionale, le recours aux consultants est également de mise. Pour PACA, la collectivité fait dès la première convention appel à une expertise extérieure. Pour son renouvellement à l'étude en 2006, c'est à nouveau le cas. Une nouveauté doit être mentionnée dans ce dernier cas toutefois, c'est que l'ARF mandate elle aussi un cabinet d'audit pour se concentrer sur certains aspects, ce qu'une personne proche du dossier nomme les *« aspects mutualisables »*. Toujours sur la vie des conventions et leurs aspects financiers, il faut encore ajouter le rôle crucial de certains grands cabinets d'avocat dans les procédures contentieuses engagées contre l'État : c'est l'avocat Maître Lyon-Caen qui conseille et défend les régions PACA et Haute-Normandie dans leurs recours contre les arrêtés successifs fixant les barèmes des péages ferroviaires[145].

***

Nous avons souhaité dans cette partie examiner les conditions dans lesquelles se construit une expertise régionale, financière ou juridique, qui

[142] 10/06/2004.
[143] C'est le point de vue exprimé par Pierre Dumas, VP du Conseil Régional Rhône-Alpes en charge des transports.
[144] « Régionalisation du chemin de fer – les élus demandes l'arbitrage de Jospin », *Les Echos*, 28/06/01.
[145] On pourra noter par ailleurs que les questions relatives à la libéralisation du fret ferroviaire sont elles-mêmes fréquemment confiées à un unique spécialiste, Daniel Roth, chargé des transports chez Booz Allen Hamilton.

s'organise et se développe autour des conventions entre SNCF et Régions. Les réponses à cette question vont soulignent les logiques modales qui guident l'organisation régionale et les difficultés des régions à fédérer et structurer une expertise propre. Le recours aux consultants manifeste sans doute de la façon la plus visible cette construction inaboutie.

Un outillage financier complexe et étatisé

Nous voudrions pour finir nous pencher certains des outils qui font la politique ferroviaire, ou en tout cas qui organisent ses aspects financiers. Deux d'entre eux méritent un examen approfondi : les dispositions contractuelles des conventions signées entre régions et SNCF ; les modes de calculs des redevances perçues par RFF. Nous les examinerons tour à tour, en considérant ensuite le rôle joué par l'État.

Les conventions Région – SNCF : résoudre une équation à plusieurs inconnues

L'étude des conventions passées entre la SNCF et les régions donne à voir un phénomène d'apprentissage collectif dans le sens où les agents des deux côtés apprennent à travailler ensemble, mais aussi où l'expérience des premières conventions fait émerger des problèmes cruciaux, pas forcément clairs au départ. On peut les regrouper selon plusieurs catégories.

Un premier type d'inconnues renvoie à la méconnaissance technique que peuvent avoir les uns et les autres vis-à-vis du fonctionnement du système ferroviaire, ce qui aboutit à éluder, intentionnellement ou pas, certains de ses aspects dans les modalités de calculs des subventions. La subvention de l'État à la région est ainsi contestée parce qu'elle s'appuie sur une fréquentation antérieure de plus d'un an, et donc entièrement désuète. Autre exemple, le système de tarification mis en place par la SNCF fait apparaître des différences de traitement importantes pour les parcours mixtes : ceux-ci sont indemnisés selon un taux kilométrique moyen, qui a tendance à diminuer sur les longues distances. La conséquence de ce mode de calcul est que les régions éloignées de Paris se trouvent relativement défavorisées vis-à-vis des régions proches (la région Centre par exemple), alors même que les parcours mixtes peuvent représenter une part très substantielle du trafic (20% pour PACA). Ce type d'inconnues peut être largement maîtrisé à mesure que l'apprentissage autour des conventions progresse, d'un côté comme de l'autre d'ailleurs.

Un deuxième groupe d'inconnues renvoie aux difficultés d'information, et par conséquent à la connaissance limitée qu'ont les acteurs du système ferroviaire régional. Quel est l'état de l'existant ? Comment évaluer sa valeur ? son coût ? La question se pose de manière générale pour le résultat d'exploitation de la SNCF (c'est-à-dire l'évaluation de son déficit, qui est intégré à la dotation de l'État) et de façon emblématique pour le matériel roulant. Le coût de renouvellement du matériel roulant suppose une connaissance de la durée d'amortissement du parc, et donc de l'âge et de l'état des matériels (dont la

moyenne oscillerait entre 25 et 30 ans), mais aussi un accord sur son prix neuf. La négociation des conventions en 2001 montre que ce poste budgétaire a souvent été fixé par l'État, ce qui a conduit l'ARF à critiquer le décret du 28/11/2001 qui fixe le montant de la dotation[146], et deux régions (Nord Pas-de-Calais et Picardie) à l'attaquer directement devant le Conseil d'État. La connaissance de l'existant porte aussi sur les infrastructures ferroviaires proprement dites. Les régions font plus récemment état du manque de visibilité sur l'évolution des infrastructures ferroviaires[147], qui limite directement les vitesses autorisées et les capacités d'exploitation du réseau[148]. L'audit récent réalisé sur l'état du réseau ferroviaire national[149] a remis l'accent sur les problèmes liés aux infrastructures, et ravivé les inquiétudes des régions[150].

Troisième groupe d'inconnues des conventions, ce que les économistes appellent « l'internalisation des externalités » : comment prendre en compte dans le montage contractuel l'impact financier d'événements connexes au fonctionnement du système ferroviaire régional ? La question peut porter par exemple sur le coût de l'énergie : faut-il ou non prendre en compte son évolution, et comment ? Les solutions apportées diffèrent d'une région à l'autre : certaines ont forfaitisé ce poste, d'autres non ; dans ce dernier cas, la hausse du prix de l'énergie a coûté cher à la collectivité régionale. La question peut également porter sur les effets des conflits sociaux et des jours de grève à la SNCF. La question peut enfin porter sur l'impact régional de nouveaux services nationaux. En PACA par exemple, l'arrivée du TGV a littéralement dopé la fréquentation des lignes TER, phénomène largement sous-évalué par l'opérateur. Faute d'avoir programmé les moyens adéquats, la SNCF a dû supprimer des centaines de TER et reverser au Conseil Régional la modique somme de 1,372 Meuros pour n'avoir pas assuré 362 000 km.trains sur les 7,4 Millions prévus[151].

Le mode de calcul des péages[152] : une histoire de planification

Soumis à une contrainte de transparence et de non discrimination justifiée par la prochaine mise en concurrence, le mode de calcul des redevances relève d'une critériologie et d'une catégorisation très raffinées, dont j'aimerais juste ici

[146] « Les régions invitent l'État à revoir sa copie », *La Tribune*, 29/11/2001.
[147] « Décentralisation ferroviaire – un bilan globalement positif », *Les Echos*, 14/10/2003.
[148] Le 2/02/2005, Martin Malvy stigmatise la vitesse, limitée sur 800 km de voies l'année passée, alors qu'on parle de 1500 km supplémentaires cette année. « À quoi bon acheter des matériels capables de rouler à 160 km/h s'ils doivent être limités en exploitation à 60 ou 40 km/h ? ».
[149] Robert Rivier, Yves Putallaz (dir.), *Audit sur l'état du réseau ferré national français*, Rapport à la SNCF & à RFF, 7 septembre 2005.
[150] L'ARF se réfère à l'audit sur les infrastructures pour manifester son inquiétude quant à leur dégradation, et au futur investissement dans les infrastructures (« La SNCF renonce à fermer trois lignes interrégionales », *Le Monde*, 7 octobre 2005).
[151] « La SNCF victime de son succès en Provence – Alpes Côte d'Azur », *La Tribune*, 7/12/2001.
[152] Les éléments qui suivent sont dans une large mesure extraits des documents de référence communiqués par RFF sur ses principes de tarification (http://www.rff.fr/pages/docref/tarification/ssrubrique1.asp?lg=fr#612), mis à jour au 9 décembre 2005.

esquisser la grande complexité. Les redevances perçues par RFF se décomposent en effet en plusieurs rubriques, qui font chaque fois appel à des modes de calculs spécifiques :

le droit d'accès au réseau (DA) est acquitté pour toute entreprise dès lors qu'elle utilisera un sillon à un moment donné. Ce droit d'accès est fonction de la catégorie du (ou des) tronçon(s) sur le(s)quel l'entreprise circule, de sa (leur) longueur, et de l'heure de circulation.

le droit de réservation des capacités est acquitté par pour toute entreprise ayant obtenu un sillon de la part de RFF, et se compose du droit de réservation du sillon (DRS) et du droit de réservation et d'arrêt en gare (DRAG). Le premier est fonction de la période horaire, de la longueur et de la catégorie du réseau utilisé, de la nature du convoi, du type de matériel roulant. Le second est fonction de la période horaire, et d'une catégorie tarifaire de la gare voyageurs.

Le droit de circulation (DC) est acquitté pour la circulation effective des trains, et dépend de la longueur du réseau utilisé, et du type de train circulant.

Il faut ajouter à ce découpage déjà compliqué une longue liste d'autres redevances, dépendant du type d'usage de l'infrastructure (redevance pour l'accès aux installations de traction électrique ou pour le transport et la distribution d'énergie) ou d'autres infrastructures (redevances pour l'accès aux installations de transport combiné, aux gares de triage, aux voies de service, voire à certains tronçons particuliers), ainsi qu'un certains nombres d'autres concernant des prestations dites complémentaires (études de transports exceptionnels par exemple) ou connexes (mise à disposition de biens immobiliers ou accès au réseau de télécommunication).

Que retenir finalement de tout cela ? De façon générale, il faut noter que ce mode de tarification relève d'une logique propre, celle-ci n'étant pas nécessairement congruente avec les objectifs de planification de l'institution régionale. Tout d'abord, ce mode de tarification dispose de son propre découpage de l'espace régional et de ses différentes polarités, contenu implicitement dans le découpage en section du réseau (voir annexe 4.2 du document de référence de RFF), dans sa mise en catégories (voir tableau ci-dessous) et dans les catégories des gares de voyageurs (annexe 8.2 du document de référence de RFF). Le tableau ci-dessous montre qu'il divise le réseau selon son mode d'usage (longueur des déplacements, fréquentation, vitesse possible). Il peut donc privilégier financièrement certains types d'usages sur certaines parties de son réseau : favoriser des transports rapides sur telle ligne, ou autoriser des arrêts plus nombreux sur telle portion du réseau, ou encore pénaliser la desserte de telle ville de périphérie. Dans ces conditions, le mode de calcul des péages interfère et peut donc entrer en contradiction avec les principes de l'aménagement régional, et en particulier avec ses objectifs de planification en matière de transports. Prenons un exemple.

Dans son recours au Conseil d'État, la région PACA a dénoncé, entre autres choses, la part de plus en plus importante des redevances pour arrêt en gare dans les redevances perçues par RFF. Pour certaines parties du réseau, un agent de la région nous indique que le DRAG a pour conséquence qu'un TER

peut payer deux fois plus qu'un TGV pour la même distance parcourue. Cela revient à dire que le péage privilégie la grande vitesse au TER, le réseau national au détriment d'un réseau plus urbain (ou périurbain), ce qui est pourtant une orientation explicite de la politique régionale. Le problème s'est également présenté en Alsace, ou les développements périurbains prévus sur les lignes Colmar-Metzeral ou Strasbourg-Lauterbourg entrent en contradiction avec la réévaluation du montant des péages. De ces éléments on peut donc conclure que la fixation de ces barèmes renvoie à des arbitrages propres au gestionnaire de l'infrastructure. Ces arbitrages s'inscrivent dans une logique nationale plus que régionale et sont marqués très sensiblement par des contraintes budgétaires d'un niveau supérieur. À titre d'exemple, la forte hausse des péages décidée en 2004 compense largement la nécessité pour l'État de baisser ses contributions aux charges d'infrastructures ; si RFF ne maintenait pas un ratio de financement propre supérieur à 50%, la Commission Européenne serait en effet en droit d'exiger que la dette du gestionnaire soit intégrée dans le calcul des déficits publics.

Catégories de sections élémentaires	Sous-catégories de sections élémentaires	Catégories tarifaires
Lignes périurbaines	à fort trafic	A
	à trafic moyen	B
Grandes lignes interurbaines	à fort trafic	C
	à fort trafic et parcourables à 220 km/h	C*
	à trafic moyen	D
	à trafic moyen et parcourables à 220 km/h	D*
Lignes à grande vitesse	à fort trafic	N1
	à trafic moyen	N2
	LGV Méditerranée à trafic moyen	N2*
	à trafic faible	N3
	LGV Méditerranée à trafic faible	N3*
	LGV Est-européenne	N4
Autres lignes		E

Source : RFF, principes de tarification

Le monopole de l'État sur les outils

L'État se montre tout d'abord en mesure de changer, quand il le souhaite, les règles du jeu financier qui lient Régions et SNCF, en changeant les formats des modes de calcul, des outils précédemment évoqués. C'est le cas par exemple des variations de barèmes des péages RFF. À peine deux ans après la régionalisation a lieu une deuxième refonte du barème, ce qui a pour conséquence de doper le budget redevances partiellement compensé par l'État (voir plus haut). Comme l'indique le Président de la Région Nord Pas-de-Calais, les effets positifs de la décentralisation ferroviaire sont ainsi « en partie annihilés par le manque de lisibilité à moyen terme dont disposent les régions », en particulier dans l'évolution des charges TER. « Le changement perpétuel des règles du jeu par l'État et Réseau Ferré de France ne contribue

pas à instaurer un climat de sérénité sur le dossier du TER »[153]. Plus récemment, c'est l'AUTF qui manifeste sont mécontentement vis-à-vis de l'augmentation tarifaire de 15 à 20% dans le transport combiné rail-route, décision de la SNCF qui vise à compenser la baisse de subvention de l'État de 35 Meuros[154].

RFF conserve en outre une situation de monopole sur la gestion et la répartition des sillons, qui reste une prérogative jalousement gardée et dont tous les acteurs reconnaissent, comme nous l'avons illustré ci-dessus, qu'elle joue un rôle déterminant dans l'arbitrage entre différents usages : TGV, fret et TER. Ce rôle devient d'autant plus important que les sillons font défaut, c'est-à-dire à mesure que l'offre de transport augmente et que cette offre se concentre sur certains territoires. Ainsi, l'arrivée du TGV Méditerranée a obligé la SNCF à remanier 10 000 horaires, la plus importante recomposition jamais effectuée, et par la même occasion à supprimer des trains de nuit vers Paris, des liaisons vers le Nord de la France et à recalibrer la ligne Marseille – Bordeaux. L'occupation des voies par le Président du Conseil Régional Michel Vauzelle visait à manifester son opposition vis-à-vis d'une décision unilatérale[155]. Autre exemple, les problèmes qui menacent les grandes agglomérations doivent ainsi être étudiés et arbitrés dans « un document de référence, qui fixera dans les zones saturées ou proches de la saturation, un cadre de répartition des sillons entre fret, grandes lignes et TER »[156]. Mais si on annonce un temps la possible installation d'une « conférence régionale des sillons »[157], le document de cadrage doit être élaboré… par le ministère des Transports. Ce sont donc bien tour à tour RFF, la SNCF et dans une moindre mesure le ministère de l'Équipement qui sont amenés à penser, mettre en œuvre et arbitrer les usages des réseaux, par le truchement des sillons et du graphique.

Dans ces conditions, c'est souvent la méfiance et le conflit qui marquent, sur ces aspects financiers, les relations entre régions et État. Celles-là soulèvent à répétition l'opacité du fonctionnement de l'entreprise publique, voire l'absence de données disponibles pour élaborer leur propre politique en la matière. Ce manque de chiffrage et de communication est régulièrement stigmatisé au niveau national par le Président de l'ARF qui menace de retarder d'un an la régionalisation ferroviaire[158] ou encore (selon un intérêt bien compris) par le délégué général à la Fédération des Industries Ferroviaires qui y voit un obstacle qui entrave les régions dans la programmation de leurs investissements et de leurs achats de matériels[159]. Au niveau régional maintenant, les situations s'avèrent particulièrement contrastées, et les données communiquées varient considérablement d'une région à l'autre : les

[153] « Le transport ferroviaire réussit aux collectivités locales », *La Tribune*, 8/12/2004.
[154] « La SNCF cherche un avenir à son fret à la veille de l'ouverture à la concurrence », *La Tribune*, 11/10/02.
[155] « Le TGV Méditerranée bouleverse la trame des transports », *La Tribune*, 12/06/01.
[156] « Arbitrages délicats avec le fret », *Les Echos*, 24/09/01.
[157] « Régionalisation du chemin de fer – les élus demandent l'arbitrage de Jospin », *Les Echos*, 28/06/01.
[158] « Régionalisation ferroviaire – les élus veulent décaler d'un an la réforme », *Les Echos*, 13/10/2000.
[159] « La régionalisation du ferroviaire, un espoir devenu une inquiétude », *Les Echos*, 19/01/2000.

données relatives aux péages sont fournies par la SNCF en PACA, mais indisponibles dans d'autres régions, ce qui n'est pas sans poser de problèmes à l'ARF dans ses efforts de comparaison et de mutualisation des expériences (entretien avec une fonctionnaire participant à une commission). Nulle surprise, dans ces conditions, à ce que le contentieux devienne dans certains cas un mode de résolution des conflits entre régions et SNCF. De ce point de vue, la région PACA présente une longue et lourde histoire de contentieux avec l'État sur les péages ferroviaires : elle est à l'origine de l'annulation par le Conseil d'État pour vice de forme de l'arrêté fixant les barèmes 2003 ; elle renouvelle le recours en 2004 pour le même motif (avec Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Centre et Nord Pas-de-Calais), l'instruction étant toujours en cours ; elle prépare aujourd'hui un nouveau recours pour l'arrêté relatif aux barèmes 2006[160]…

***

À bien y regarder, les outils que nous avons retenus dans cette partie témoignent de plusieurs similitudes : ils ont un effet déterminant sur la planification régionale, par la façon dont ils entravent ou favorisent certains types de politiques ; leur degré de complexité est élevé et par conséquent l'expérience et l'apprentissage deviennent un atout crucial qui donne un avantage comparatif aux acteurs les plus anciens, la SNCF en l'occurrence ; cet usage est très largement conditionné par la plus ou moins bonne connaissance du système ferroviaire régional, ce qui place les régions dans une position défavorable vis-à-vis de l'opérateur ; l'État conserve une capacité unilatérale à changer ces outils, c'est-à-dire à modifier leurs modes de construction et leurs règles de fonctionnement. Pour toutes ces raisons, la planification régionale en matière de transport est largement encadrée par des outils qu'elle ne maîtrise pas et la placent en situation de dépendance.

[160] Cet acharnement juridique n'est sans doute pas étranger à la mise en place d'un groupe de travail entre DTT, ARF et RFF.

Chapitre 8

Le choix des actions de transport et les modalités de financement

Geneviève Zembri-Mary
(LATTS-Université de Cergy)

Cette partie a pour objet, à partir de l'analyse de documents régionaux divers sur les autorisations de programme, les engagements, les mandatements des régions pour chaque mode de transport (quand ils ont pu être obtenus) et des entretiens sur les choix éventuellement faits par les régions en matière de montage financier par rapport aux prévisions du CPER, de dresser une typologie régionale des modalités de financement par rapport aux objectifs visés par les politiques.

Cependant, les CPER actuels sont des contrats à peine contemporains de la loi Voynet (loi n°99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire). Cette loi prévoit l'élaboration de schémas de services collectifs qui doivent proposer à ce titre une offre de services multi et intermodale et non plus d'infrastructures. Les premiers SSC sont élaborés à partir de 2001. Peu de temps avant, une circulaire sur la prise en compte du développement durable (dans l'ensemble de ses composantes : facteur social, dimension temporelle, dimension économique, etc.) dans la négociation des contrats de plan État-Région 2000-2006 paraît le 11 mai 1999. Les transports font partie des indicateurs de suivi des politiques menées, mais ne font pas l'objet d'un volet spécifique de la grille d'analyse annexée à la circulaire. Cette lacune, et le court délai d'application de cette circulaire par rapport à la date de publication de la vague de CPER suivante en 2000 peuvent expliquer en partie la très rare prise en compte de la notion de développement durable dans les contrats.

Seules des références à la protection de l'environnement sont parfois énoncées.

Parmi toutes les régions étudiées, seule Midi-Pyrénées ne sera pas traitée ici en raison de difficultés d'accessibilité aux documents financiers.

Alsace : une politique régionale tournée vers la protection de l'environnement et originale par ses « montages » financiers

La politique des transports alsacienne ne reprend pas le terme de développement durable dans les orientations du CPER 2000-2006. On peut cependant noter le lien fort entre la protection de l'environnement envisagée de façon « durable » et le rôle des transports collectifs affiché dans ce contrat. Le président de Région Zeller souligne aussi dans un ouvrage que beaucoup des actions menées ont pour objectif le développement durable (Zeller, 2005).

La réflexion régionale va en effet assez loin dans la mise en œuvre d'une politique régionale tournée vers la limitation de l'étalement urbain avec le développement des transports collectifs et du cadencement, l'encouragement au report modal avec le développement souhaité du fret ferroviaire et le recours au péage routier pour les poids lourds, le financement d'ITE, etc.

L'Alsace se positionne en tant que région décisionnaire par rapport à l'État en matière de politique régionale des transports et innove pour trouver des montages financiers qui lui permettent de réaliser des projets malgré un dépassement des montants fixés au départ dans le CPER et de la nécessité de poursuivre les opérations engagées (desserte de la Plaine d'Alsace et tram-train de Strasbourg). Le choix s'est porté sur ces projets car ils étaient techniquement prêts (la région ayant joué un rôle moteur dans la réalisation des études) et peu coûteux, mais les montages financiers élaborés n'ont pas pour objectif de faire passer en priorité des projets de transport liés au développement durable. On peut seulement noter qu'il s'agit de projets de transport collectif. Il y a trois projets prévus au CPER qui ne sont pas terminés en 2006.

Pour le projet de la Plaine d'Alsace, les délais de financement de RFF et de la SNCF doivent passer de 2007 à 2009. L'État participe au financement en raison de l'intérêt national du projet. En revanche, cette justification a été plus difficile à défendre par la DRE dans le cas du projet de tram-train. Celle-ci a obtenu de l'État une participation au titre des transports collectifs contractualisés, d'ailleurs contestée par la DTT après l'abrogation des financements d'État aux transports collectifs, qui a été finalement inscrite au CPER. La DRE a obtenu gain de cause auprès de l'État qu'elle représente localement en défendant une position locale. Mais la Région doit augmenter le volume de ses financements pour compenser la faible participation du département du Bas-Rhin qui ne veut pas participer au financement du tram-train de la CUS, a précisé un interlocuteur.

Les habitudes de partenariat entre les élus locaux (qui n'ont pas fait de lobbying à l'échelle nationale pour le projet de tram-train) et la DRE ont dans ces cas joué un certain rôle.

Par ailleurs, il a été négocié entre la Région, l'État, le département du Bas-Rhin et le département du Haut-Rhin que l'État ne finance pas à parité de la

Région des investissements routiers mais à hauteur de 40 %, en contrepartie de quoi il a accepté à la demande des autres partenaires, qui financent la différence, que soient inscrits plus de projets au CPER (qui l'engageront aussi financièrement dans l'avenir).

Nord-Pas de Calais : un retard des investissements régionaux ferroviaires en raison d'avances réalisées par la région pour des projets routiers

La notion de développement durable n'est pas affichée dans le CPER en relation avec les transports, dont les orientations correspondent aux compétences régionales. Ainsi, le Conseil régional soutient une politique des transports tournée vers le transport ferroviaire collectif au détriment de la voiture particulière, comme en témoignent les opérations considérées comme financièrement prioritaires (comme la ligne Lille-Béthune, à voie unique, mais très chargée).

Le fret ferroviaire ne fait pas partie des priorités pour le moment (si ce n'est la desserte de Dourges) en raison de la baisse des trafics ferroviaires et de modifications techniques refusées par les élus locaux sur certains projets (modifications des passages à niveau pour le nœud d'Hazebrouck/Ostricourt). Ce projet est ainsi reporté au prochain CPER.

Par ailleurs, la Région ne veut pas soutenir la route dans le SRIT, comme l'a précisé un interlocuteur. En effet, le retard des financements de l'État pour la réalisation du CPER a obligé la Région à faire des avances (15 à 20 millions d'euros en 2003-2004 selon un interlocuteur) à l'État pour financer certains projets demandés par les élus locaux (les autorisations de programme de la région ayant déjà été inscrites au budget), ce qui retarde la réalisation des autres projets, comme la ligne Lille-Béthune dont l'État recule le financement des travaux, demandant à la Région dès 2004 de faire des avances à sa place, quitte à les diminuer les années suivantes, ce que la Région a refusé.

Le rapport entre les crédits de paiement et les sommes affectées montre clairement le retard des investissements ferroviaires : 8,280 millions d'euros ont été mis en crédit de paiement sur 83, 846 millions d'euros par l'État, soit un taux d'exécution de 9 ,88 % , et 35,430 millions d'euros sur 114,436 ont été mis en crédits de paiement par la Région, soit un taux d'exécution de 30,99 % . Le même rapport calculé pour la route lui est plus favorable : l'État a mis en crédit de paiement 134 millions d'euros sur 205 millions programmés fin 2005, soit 65,36 % et la région a mis en paiement 151 millions d'euros sur 190, soit 79 %.

Les engagements pour les projets fluviaux suivent un cours plus régulier selon un interlocuteur (46,35 % des montants prévus par l'État ont été engagés fin 2005, et 46,36 % des montants prévus par la Région ont été engagés à la même époque), de même que ceux concernant les projets maritimes (58 % des

dépenses prévues par l'État font l'objet d'autorisations de programme fin 2005, et 54 % des dépenses prévues par la Région). Il n'a pas été possible d'accéder aux crédits de paiement pour ces deux modes.

Le retrait de l'État a obligé la Région a financé des projets routiers (aménagement sur place) à la place de projets ferroviaires prioritaires, ce qui peut l'inciter à orienter désormais sa politique régionale vers un soutien au fer.

Provence-Alpes-Côte d'Azur : une politique régionale des transports ralentie désormais tournée vers le transport ferroviaire

PACA n'affiche pas de référentiel lié au développement durable qui oriente sa politique d'équipement en infrastructures.

Les prévisions d'investissement du CPER concernent majoritairement les routes et le transport ferroviaire (qui voient les investissements prévus augmenter de 954 % entre les deux derniers CPER) et ces prévisions d'investissement connaissent des retards très importants.

Un gros retard a été pris entre 2003 et 2005 pour la réalisation des principaux projets ferroviaires, notamment en raison du blocage des financements de l'État. En effet, la DRE et le conseil régional estiment que seulement un peu plus de la moitié des crédits que l'État devait engager pour les projets ferroviaires aura été finalement engagé en 2006. Ces restrictions touchent aussi les projets routiers (les financements envisagés dans le CPER sont très importants). En 2005-2006, l'État réinvestit un peu plus dans les routes (80 millions d'euros) et le transport ferroviaire (30 millions d'euros) que précédemment.

Ces retards, et l'importance des investissements à inscrire chaque année au budget régional, depuis 2005, font que la Région, qui n'a pas vu ses moyens financiers augmenter considérablement en parallèle, hésite entre les projets à financer en particulier en transport routier et ferroviaire et prend peu d'initiatives en matière de financement, d'un point de vue politique et financier, car elle a du mal à adopter une position tranchée vis-à-vis des autres partenaires (selon les personnes rencontrées), ou a une attitude méfiante vis-à-vis de la SNCF ou de RFF, ce qui ne facilite pas les discussions et les arbitrages. Le retard pris pour la réalisation de gros projets, comme celui de la ligne Aix-Marseille, le montre bien.

En transport ferroviaire, seuls 50 % des crédits prévus par la Région ont été engagés en 2002 et 2003. Les opérations ultérieurement réalisées concernent en particulier le doublement de la ligne Aix-Marseille, financée à hauteur de 23 millions d'euros par an sur 2 ans par l'État et à hauteur de 32 millions d'euros par an sur 2 ans par la région.

L'avancement des projets en transport fluvial est moins contraint que pour le mode routier et le mode ferroviaire car les investissements sont moins lourds et

les possibilités de blocage décisionnel entre partenaires moins nombreuses. Par ailleurs VNF est fortement sollicité pour ces projets et assume une grande partie des financements.

La région finance donc en particulier des études sur le transport fluvial pour avoir des dossiers techniques prêts à être mis en œuvre.

Le recours au mode fluvial porte sur des projets de report modal pour limiter le trafic fret sur l'autoroute A 7 et certaines voies ferrées ou pour faire face à des problèmes d'inondation du Rhône, financés par l'État en particulier. L'avancement de la réalisation des projets par rapport au CPER est bon. Mais le développement durable n'est pas avancé comme une raison explicative de ces choix.

Les projets portuaires avancent eux aussi assez bien, en raison de la capacité financière du Port autonome de Marseille (qui a un endettement nul), et qui a besoin de se doter d'infrastructures logistiques et de transport performantes pour accueillir des trafics supplémentaires et rester compétitif par rapport aux ports concurrents (en devenant un grand port de croisière et en étant un outil économique majeur — il compte 4 000 emplois) . Le département des Bouches-du-Rhône participe autant que la Région aux financements portuaires.

La Région finance les activités portuaires prévues au CPER et a ajouté 3 millions d'euros en plus pour de petites opérations.

La seule modification aux partenariats et répartitions financiers prévus au CPER concerne une avance de 15 millions d'euros sur deux ans faite par la Région en raison du retard des crédits d'État (qui doit verser 23 millions d'euros sur 2 ans) pour le doublement de la voie ferrée Aix-Marseille et Aubagne-Marseille évoqué plus haut qui compte 200 000 déplacements par jour et qui connaît des problèmes d'horaires. Ce préfinancement de la part de l'État par la région est dû à l'urgence générée par des problèmes de congestion.

Le Centre : investir en renforçant la compétence ferroviaire

Les relations entre la région et l'État restent peu développées. De ce fait, la concertation sur les orientations du CPER entre ces deux partenaires reste limitée de même qu'elle est limitée avec les autres partenaires du contrat.

Cette politique des transports ne fait pas de lien avec le développement durable (notamment dans le CPER), même si la Région développe surtout une politique des transports tournée vers le transport ferroviaire.

Le désengagement de l'État est visible à travers l'exécution de la partie ferroviaire du CPER en cours. La lecture du rapport de présentation du Budget primitif 2006 montre que la Région va avancer pour la seconde année consécutive la part de financement revenant à l'État pour mener à bien les dernières études préalables à la réouverture de la ligne ferroviaire Chartres-

Orléans aux voyageurs[161] (coût : 1,194 million d'€). Elle a été invitée par ailleurs à contribuer aux études de la liaison à grande vitesse Sud Europe entre Tours et Angoulême et à celles du barreau TGV Massy-Valenton, au total pour 1,734 million d'€ en 2006 (source : budget prévisionnel). La clé de répartition entre État et Région a été également revue au détriment de cette dernière pour l'électrification de Tours-Vierzon.

Par ailleurs, la hausse des montants des devis retarde les projets et oblige la Région à des choix portant essentiellement sur des projets ferroviaires. Ainsi, le projet de réouverture Chartres-Orléans, initialement estimé à 64 millions d'Euros, est désormais chiffré à 104 millions d'Euros. L'électrification Tours-Vierzon passe dans le même laps de temps de 56 à 107 millions d'Euros. La Région choisit d'investir davantage un seul projet ferroviaire prêt, l'électrification de la ligne Tours-Vierzon car il y a encore des études à faire pour le projet Chartres-Orléans.

La vision des prérogatives régionales en matière de transports est restrictive : la Région (élus et techniciens) estime n'avoir une réelle compétence que sur le transport ferroviaire (voyageurs et fret), la voie d'eau et le transport aérien ne constituant qu'un enjeu nul ou limité. Investir dans les routes signifie se substituer (en particulier financièrement) soit à l'État, soit aux autres niveaux de collectivités. La Région affecte ainsi 102 millions d'euros en autorisations de programme pour le volet routier entre 2000 et 2004, et prévoit 24 millions d'euros d'affectations pour 2006[162] alors que le budget prévisionnel 2006 prévoit 136,39 millions d'euros pour le transport ferroviaire (conventionnement, investissements pour infrastructures ferroviaires, matériel et études).

L'État a plutôt participé au financement des projets routiers, comme le montre la révision des parts de chaque partenaire en 2004 pour le volet routier [163]. Il est en effet habituellement prévu une répartition égale des participations entre l'État et la Région dans le CPER. Or, cette révision prévoit une participation inférieure de la région à celle de l'État pour 42 projets routiers sur 89 projets.

Rhône-Alpes : rattraper le retard pris par les investissements ferroviaires

La politique des transports en Rhône-Alpes fait seulement allusion au développement durable (ce thème est évoqué rapidement dans le SRT de 1997). Le principe de durabilité est également cité dans la présentation des orientations stratégiques du CPER 2000-2006, mais le lien entre transport et environnement n'y est pas fait. Seules des orientations que l'on peut qualifier d'écologiques sont citées dans la partie du contrat consacrée aux transports :

[161] Il s'agit de régler le problème du passage de la ligne ferroviaire en bout de piste de la base aérienne de Bricy et de peaufiner les études du franchissement dénivelé de la rocade de Chartres.
[162] source : conseil régional Centre, bilan des autorisations de programme 2000-2005 avec programme prévisionnel et RAA
[163] source : *ibid.*

rééquilibrer les transports routiers et les transports moins polluants (en particulier ferroviaires) pour préserver l'environnement et réduire la congestion routière ; améliorer l'offre de transport (tous modes) et réduire ses effets négatifs comme l'insécurité routière, les nuisances sonores en particulier en milieu urbain.

Le choix du CPER 2000-2006 se porte sur un programme ferroviaire en très forte augmentation (3434 millions de francs) par rapport au CPER précédent tout en maintenant un rythme comparable pour les investissements routiers (6504,5 millions de francs), dont le volume d'investissement reste le plus important, sans oublier le transport fluvial. Le TER est une des priorités de la Région, mais le développement du fret ferroviaire n'apparaît pas dans les financements et la prospective.

Les investissements initialement prévus au CPER atteignent 1120,8 millions de francs pour l'État et 1269,9 millions de francs pour la région en faveur du transport ferroviaire, 2292,5 millions de francs pour l'État et 1926,5 millions de francs pour la région en faveur de la route.

Les projets routiers inscrits au CPER connaissent un retard de réalisation, ainsi que les projets ferroviaires (dans une moindre mesure que les projets routiers) en raison du gel des crédits d'État et en raison de la hausse des coûts de certains projets. Le gel des crédits ferroviaires d'État a conduit la région à signer avec l'État, RFF et la SNCF un avenant au CPER le 10 juin 2005 pour relancer la réalisation du volet ferroviaire.

Le montant des engagements est maintenu au niveau des montants du CPER de 2000. Dans cet avenant, la clause du CPER prévoyant une participation à parité de l'État et de la Région est abrogée et l'État prend en charge 60 millions d'euros jusqu'en 2010 (sur un total de 90 millions restant à mobiliser de sa part en 2005 sur la période 2000-2006) qui correspondent essentiellement aux investissements du sillon alpin sud entre Grenoble et Valence TGV. La Région doit engager la même somme pour ces projets sur un total de 70 millions restant à engager, et financer en plus, en raison du recentrage des crédits de l'État sur les infrastructures, le programme des « gares et parcs relais » (sauf des opérations éligibles à des financements d'État au titre de la loi SRU). Ces crédits sont de 1,2 millions d'euros par an. La région doit aussi financer le programme billettique. La part de la Région est accentuée sur plusieurs projets.

Une convention d'investissement a été signée en juillet 2005 entre la Région et RFF pour permettre la mise en œuvre d'autres projets du CPER non financés par l'avenant et assurant la poursuite du développement des dessertes régionales par la région (source : délibération du Conseil régional du 20 juillet 2005). Cela concerne les liaisons Lyon-Bourg-en-Bresse, Étoile d'Annemasse, Lyon-Roanne-Clermont-Ferrand, et la modernisation de l'ouest lyonnais.

L'avenant et la convention avec RFF se traduisent par un investissement de 300 millions d'euros de la Région entre 2005 et 2010 par rapport aux 118

millions investis en 2000-2007[164], ce qui traduit un effort régional envers le transport ferroviaire et une substitution de la région à l'État pour une partie des opérations annexes. La croissance des coûts oblige à une diminution du nombre de projets finançables.

****

Le développement durable apparaît comme une notion souvent floue aux Régions, qui peuvent pour cette raison ne pas y faire référence. On ne note par conséquent pas d'affectation budgétaire des régions vers des projets durables dans le cadre d'une stratégie financière globale, ce d'autant que l'État ne respecte pas ses engagements inscrits aux CPER, ce qui retarde aussi l'exécution de l'ensemble des projets,

Une seule région, l'Alsace, affirme l'orientation environnementale et durable (par un ouvrage du président Zeller portant en partie sur ce point) de sa politique avec des projets de cadencement, report modal, développement des transports collectifs, etc. et a mis en œuvre avec la DRE un montage financier destiné à rendre prioritaire un projet de ce type.

Une marge de manœuvre régionale existe en matière de stratégie financière pour mettre en place une politique des transports tournée vers les aspirations régionales (développement durable ou autre), mais elle correspond surtout à une recherche par les régions de solutions pour sortir du *statu quo* induit par la raréfaction des fonds budgétaires de l'État. Ces solutions consistent pour les Régions à se substituer aux financements de ce dernier sur quelques projets par des avances (Alsace, PACA). Les répartitions des investissements du CPER peuvent aussi être revues (Centre, Alsace, etc.).

Mais surtout, le nombre de projets est revu à la baisse, car les régions ne peuvent pas tout financer et sont amenées à faire des choix.

Mais globalement, il apparaît que les Régions souhaitent davantage financer à l'avenir des projets ferroviaires, qui relèvent de leurs compétences, que des projets routiers (PACA, Centre, etc.), le retrait de l'État durant l'actuel CPER n'ayant fait que renforcer leur détermination.

[164] source : Région Rhône-Alpes, Assises du schéma régional des transports, eurexpo 3 juillet 2006

Chapitre 9

Analyse des exercices de planification

Pierre Zembri
(MRTE-Université de Cergy)

La seconde moitié des années 1990 a été riche en changements dans les domaines de l'aménagement et des transports. La régionalisation des transports ferroviaires a donné aux Régions davantage de poids dans la relation singulière qu'elles entretenaient avec la SNCF depuis 1984. La LOADDT[165] leur a donné l'obligation de développer une politique d'aménagement dont le schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADT) constitue l'instrument le plus évident. Elle a introduit en outre des objectifs liés au développement durable, imposant la référence au service rendu tout en réaffirmant une dimension intermodale qui avait été jusqu'alors difficile à mettre en œuvre. Les schémas régionaux de transport (SRT), qui existent depuis le milieu des années 1970, se trouvent au cœur de ces changements.

Les SRT d'avant la LOADDT sont des documents difficiles à définir, très inégaux en termes d'objectifs et de contenu. Ils se caractérisent par une grande variété de formes et embrassent des domaines à géométrie variable. Ils servent tant bien que mal de support pour la négociation des contrats de Plan État-Régions, encore qu'ils soient trop rarement remis à jour. Enfin, dans de très rares cas de figure, ils constituent le cadre de la négociation des conventions d'investissement et d'exploitation avec la SNCF.

Les schémas régionaux de transports, à travers leur rattachement aux nouveaux SRADT, doivent désormais s'inscrire dans un cadre de réflexion plus vaste, l'aménagement du territoire régional, qui constitue lui-même une nouveauté nécessitant la constitution d'une expertise au sein des services régionaux (d'où leur étoffement très marqué ces dernières années). Ils ont acquis une dimension infrastructurelle plus importante depuis la promulgation de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (on parle d'ailleurs désormais de SRIT : schéma régional d'infrastructures de transports). Enfin, ils doivent refléter une approche multimodale et intégrer un volet Fret, autre nouveauté nécessitant un minimum d'acculturation.

Les régions de notre échantillon ne se sont pas engagées dans la voie de la production de documents de planification selon le même rythme et avec les mêmes finalités. Les configurations d'acteurs, les expériences passées,

[165] Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite loi Voynet.

l'importance et la qualité de l'expertise, ont largement contribué à créer la diversité de situations que nous avons décrite. Par ailleurs, l'impératif environnemental n'est pas forcément présent selon les mêmes modalités et il peut avoir été traité de façon tout à fait autonome par rapport à la question des transports.

Rappel du cadre de la planification régionale et de son évolution

Les Régions ont acquis très tardivement leur autonomie politique par rapport à l'État dont elles ont longtemps été un échelon déconcentré dans le domaine de l'aménagement et du développement économique. Elles ont pu être le lieu, dans les années 1970, d'innovations conceptuelles et politiques touchant aux transports, sans pour autant avoir la possibilité de les mettre en oeuvre. Lorsqu'elles ont bénéficié de la décentralisation des années 1980, elles ont d'abord dû assumer de lourdes responsabilités dans des domaines sensibles comme l'enseignement (secondaire, supérieur). La compétence Transport, non obligatoire dans un premier temps, n'a pas été facilement appropriée du fait de l'absence d'expertise des services (généralement réduits à leur plus simple expression) et du caractère très inégal des relations avec la SNCF, interlocuteur dominant et opaque. Le risque financier a également été mis en avant, notamment lorsque les comptes de la SNCF relatifs au transport régional se sont mis à déraper entre 1991 et 1994, mais aussi entre 1984 et 1989, lorsque la SNCF faisait le forcing pour signer une convention responsabilisant ses partenaires régionaux sur les évolutions de la fréquentation sans pour autant avoir en main tous les leviers d'action correspondants.

S'est également posée la question de la place et du positionnement de la Région dans le concert des collectivités décentralisées. Faute de hiérarchie au sein de ces dernières, tout repose sur le bon vouloir des interlocuteurs importants pour le déploiement d'une politique des transports à l'échelle régionale : les grandes agglomérations, fortes d'une longue expérience ainsi que les départements, dont le degré de motivation est très variable. Certaines Régions ont tenté, souvent avec succès, de se positionner comme tête de réseau d'une réflexion multimodale et interterritoriale (le Nord-Pas de Calais par exemple avait l'idée de développer un « GART régional »). D'autres se sont fait « capturer » dans leurs exercices de planification par leurs interlocuteurs (ce fut le cas de Champagne-Ardenne) ou bloquer par un manque évident de volonté de ces derniers (Basse-Normandie). Entre ces deux situations extrêmes, on note une grande diversité de situations moyennes, parmi lesquelles un certain immobilisme régional (par peur de mal faire, de froisser les susceptibilités des partenaires, ...) ou le refus de formaliser davantage des liens ou des fonctionnements jugés satisfaisants tels quels (Alsace).

D'une façon générale, les Régions ne se sont pas approprié aisément leur compétence Transports initiale, notamment lorsqu'il s'est agi de conventionner avec les transporteurs. La tâche paraissait immense, surtout en rapportant son

ampleur à la modicité des marges de manœuvre budgétaires dont elles disposaient. Il en a été de même pour le volet planification : la possibilité de réaliser un SRT date de 1975, mais rares ont été les Régions non retenues pour expérimenter la démarche de l'époque à se lancer dans cette dernière, surtout après le camouflet infligé par le décret du 30 septembre 1977 qui subordonnait le financement des actions prévues par ces Schémas à des restrictions de l'offre ferroviaire qui devaient être politiquement assumées par l'échelon régional. Dans ce contexte, les actions déterminées et payantes de régions « pionnières » comme le Nord-Pas de Calais et Midi-Pyrénées, qui ont adopté des SRT ambitieux respectivement en 1978 et en 1981, relèvent de l'exception et ont largement marqué les esprits.

Ces actions n'ont pas forcément été suivies dans le temps ni imitées, malgré le rappel dans la LOTI (30 décembre 1982) de la compétence planification. On note ainsi la quasi-absence d'adoption de SRT entre 1981 et 1991. Seules les régions Champagne-Ardenne (1983), Picardie (1984), Lorraine (1988) et PACA (1989) procèdent à une première mise en place ou à un renouvellement. Les très novatrices Régions Nord-Pas de Calais et Midi-Pyrénées n'ont pas produit de seconde version de leur SRT avant respectivement juin 1995 et juin 1997, soit des durées de vie respectives de 18 et 16 ans !

L'intérêt des Régions pour la planification des transports a ressurgi avec la perspective d'une réforme du conventionnement susceptible de rééquilibrer les relations avec la SNCF et de déboucher sur une substantielle augmentation des subventions de l'État. Une nouvelle vague de SRT couvre la période 1993-1998, en amont et au cours de la période d'expérimentation de nouvelles relations avec la SNCF initiée par le rapport Haenel (1994). En pratique, les Régions volontaires pour l'expérimentation ont été fortement incitées à élaborer une nouvelle génération de SRT. On note au sein de cette vague, en sus de Midi-Pyrénées et du Nord-Pas de Calais déjà cités, le Centre (1993), l'Alsace (1994), Pays de Loire et Rhône-Alpes (1997 dans les deux cas). Sept SRT ont été publiés entre 1996 et 1998, en plus des Régions expérimentatrices. Ces documents, élaborés en urgence dans un contexte particulier, ne se sont pas tous révélés de très bonne qualité, aux dires même des élus et techniciens régionaux actuels. Il faut dire qu'ils reposaient sur des études préalables peu poussées ou reposant sur des bases trop peu fiables (Zembri, 1999).

La LOADDT du 25 juin 1999 a largement modifié les règles du jeu. L'article 5 précise ce que doit être le **schéma régional d'aménagement et de développement du territoire** (SRADT). Il doit être notamment compatible avec les schémas de services collectifs et il doit intégrer le schéma régional de transports tel que prévu par le nouvel article 14-1 de la LOTI. L'article 6 prévoit la possibilité d'établir des **schémas interrégionaux d'aménagement et de développement du territoire**, à l'initiative des régions concernées. L'article 44 donne la définition et les objectifs de la nouvelle génération des SRT qui constitue le volet Transports du SRADT. Le décret du 19 septembre 2000 a parachevé la définition des documents attendus. Pour ce qui concerne les

contenus[166], les mots-clés sont : optimisation de l'utilisation des infrastructures, approche multimodale, approche par les services, contribution au développement durable et à la lutte contre l'effet de serre.

Positionnement des régions de notre échantillon par rapport à une évolution générale

La parution de la LOADDT a déclenché dans les services régionaux des processus de réflexion qui ont débouché plus ou moins rapidement sur des démarches de conception de SRADT très diverses.

Les premiers produits finis ont été disponibles dès 2003 : Languedoc-Roussillon et Bourgogne ont sorti des schémas très différents tant dans leur organisation que dans leur ampleur, qui reflétaient des modes de coordination quasi-antagonistes.

Mais on constate assez rapidement qu'un certain nombre de Régions éprouvent des difficultés importantes à produire des Schémas que les élus appellent pourtant de leurs vœux. Le souci d'assurer une large concertation a pu générer des pertes de temps importantes, sans pour autant en retirer des éléments aisément intégrables dans le document final. La frilosité de certains exécutifs, soucieux de ne pas trop empiéter sur les prérogatives d'autres niveaux de collectivités, a pu également retarder considérablement le lancement ou le déroulement des processus de fabrication.

Les régions qui ont fait l'objet de cette recherche se classeraient plutôt parmi les retardataires voire les rebelles :

- La région **Centre** n'a toujours pas initié de démarche SRADT, malgré deux tentatives de démarrage en novembre 2004 puis en novembre 2005. Ce n'est pas faute de motivation initiale des services, mais cette dernière a été régulièrement contrecarrée par une prudence excessive des élus qui ont une conception très restrictive de leur compétence transports (il ne s'agit pas de déborder du TER, seul domaine dans lequel la Région n'est pas tributaire des autres collectivités) ;

- La région **PACA** vient de faire circuler (septembre 2006) une première version de son projet de SRADT, la démarche de conception étant engagée depuis quatre ans. Une longue phase de concertation a occupé l'essentiel du temps écoulé depuis le lancement officiel de juin 2002. Il faudra y ajouter de longues négociations entre les principaux acteurs politiques et territoriaux régionaux, les documents produits étant généralement le reflet de savants équilibres… Les élus estiment au stade actuel que le document est trop « techno » et qu'il doit être approprié par la sphère politique. Une démarche SRIT est également en cours, avec un achèvement promis sous peu, mais sans échéance précise pour

[166] Pour plus de détails, les objectifs des SRADT sont explicités dans l'article 44 de la LOADDT et dans le nouvel article 14-I de la LOTI (texte consolidé) qui en reprend les termes.

le lancement de la consultation. Il n'y a donc fin 2006 aucun document de planification en vigueur, mais la volonté de les finaliser reste entière ;

- **Nord-Pas de Calais** : la procédure, initiée en 2002, est toujours en cours, après une phase-fleuve de concertation à grande échelle. Comme dans d'autres régions, elle a dû céder la place, du moins temporairement, à celle de formulation d'un Schéma régional de développement économique (SRDE), Nord-Pas de Calais étant candidate pour l'expérimentation de la décentralisation de l'aide économique aux entreprises qui devait débuter au 1er janvier 2006. On a donc l'impression que les projets vivent leur vie sans besoin d'un document-cadre comme en attestent de manière parallèle les réflexions en cours sur le développement de nouveaux trams-trains, la création éventuelle d'une troisième gare dans l'agglomération lilloise, etc. Cela dit, la démarche SRADT/SRT, même inaboutie à ce jour, est vue en région comme un puissant moyen d'accumuler de la connaissance et de coordonner les visions des différents niveaux de collectivités.

- La région **Rhône-Alpes** vient de lancer (juillet 2006) une démarche SRADT, instruite par des études ambitieuses lancées dans le cadre de la préparation du SRT de 1997, ce dernier ayant été voté dans l'urgence avant la fin de ces dernières et ne présentant pas de caractère très opérationnel. De ce fait, ce sont les CPER 1994-1999 et 2000-2006 qui donnent une idée de l'évolution des priorités. Celle-ci est réelle, et tout à fait en phase avec les orientations de la LOADDT : on passe d'une politique d'infrastructures à la mise en place d'une politique de développement de services de transport. Le mode ferroviaire, vers lequel la Région ne s'est tournée qu'en 1994 après l'avoir laissé aux Départements (ententes interdépartementales bilatérales puis syndicat mixte SOFRA), fait désormais figure d'objet privilégié de la politique régionale, avec un objectif de rééquilibrage en sa faveur. Les conventions d'exploitation avec le SNCF figurent parmi les plus ambitieuses de l'espèce ;

- **Midi-Pyrénées** avait adopté en 1998 un SRT peu opérationnel, au terme d'une longue procédure marquée par une alternance politique majeure et par un poids important des départements et des agglomérations dans la définition de la politique régionale. Le Contrat de Plan 2000-2006 a été l'occasion pour la Région de formaliser son approche politique des transports à travers un Plan régional des Transports calé sur la même période. Ce document est centré sur le développement du mode ferroviaire, notamment en développant une offre périurbaine spécifique autour de Toulouse qui doit faciliter le développement en complémentarité de services intervilles rapides. Le cadencement des services, la rénovation des gares ainsi que le développement d'une tarification unique figurent également parmi les objectifs du PRT. Il est surtout question d'aménagement et de développement équilibré des différentes composantes territoriales de la Région. Aucune remise à jour du SRT ne semble être actuellement programmée ;

- L'**Alsace** enfin a choisi de ne pas produire de SRADT en septembre 2001, après deux tentatives successives (ateliers thématiques puis ateliers territoriaux). La Région a préféré se positionner en animateur, en co-financeur et en coordinateur de politiques menées à une échelle plus restreinte

(agglomérations, pays, départements). Elle produit à intervalles réguliers (2002, 2004) des « rapports » ou « projets » non votés, utiles pour diffuser les orientations politiques de la région tant en interne (motivation des services) qu'en externe. C'est l'action qui légitime la collectivité, pas les intentions. Ces actions sont clairement identifiées et donnent lieu à compte-rendu. La seule politique propre de la Région est le développement du réseau ferroviaire. Pour le reste, elle accompagne financièrement l'État ou les autres niveaux de collectivités dans la réalisation de projets compatibles avec sa stratégie et sa vision des choses. Dans cette optique, le Contrat de Plan État-Région constitue un outil important.

Quelle est la part réelle du développement durable dans les documents produits ?

Le développement durable, au sens voynétien du terme (donc selon les termes de la LOADDT), vise avant tout à respecter les engagements pris dans les différents sommets internationaux relatifs à l'effet de serre (Rio, Kyoto, etc.) et dans la convention de Genève sur la pollution transfrontières. Les plafonds d'émission doivent désormais être au cœur du raisonnement de tous les acteurs, quelle que soit leur échelle d'intervention, ce qui implique un exercice jusque-là inédit de prospective sous contrainte.

Leur déclinaison à l'échelle régionale oblige à repenser la place de chaque mode au sein d'un système global de transport multimodal et multiscalaire. Les différents modes ne peuvent plus être gérés séparément, tant pour ce qui concerne la planification des investissements que pour l'exploitation. Ils doivent de surcroît être évalués dans le cadre d'un bilan à la fois économique et environnemental : sont notamment à proscrire les équipements faisant double emploi, les infrastructures surdimensionnées par rapport aux besoins recensés et les investissements favorisant les modes les plus polluants et/ou les plus gourmands en énergie rapportée à la charge transportée.

Plus prosaïquement, il s'agit de limiter la croissance du mode routier dans l'ensemble des acheminements, tant de voyageurs que de marchandises, puisque c'est le moins durable de tous, malgré les progrès réalisés dans l'émission de certains polluants. Mais ce n'est pas la seule catégorie de mesures envisageable.

Les PRQA ont été dans un premier temps les documents les plus adaptés pour traiter la question des transports du point de vue des émissions de polluants. Le passage au SRADT et à son volet transports n'est pour autant pas évident, la tendance étant à séparer la lutte immédiate contre les effets les plus visibles (ou les moins bien acceptés) de l'action à long terme, plus subtile et mettant en oeuvre davantage d'outils. Ce type de document ayant été dans un premier temps élaboré sous la direction de l'État, il n'a pas forcément été approprié par les services régionaux. C'est notamment le cas en PACA où aucun des acteurs interrogés n'y a spontanément fait référence.

La lecture du caractère durable ou non des politiques menées dans les cinq régions étudiées passe en premier lieu par l'analyse des organigrammes : Transports et développement durable font-ils cause commune dans les organisations ? Mais cela ne suffit pas forcément : les centres d'intérêt des services associés sous un même chapeau parfois trompeur peuvent diverger complètement (chacun chez soi). C'est notamment le cas en région Centre où le chapeau n'est que théorique, chaque direction fédérée entretenant des rapports avec « sa » commission politique du Conseil Régional (Transports, Environnement), et les liens entre directions n'étant que des liens formels. En revanche, il y a un partage apparemment satisfaisant des tâches au sein des services de Midi-Pyrénées : la mise en œuvre du PRQA (aides aux modes et techniques les plus respectueux de l'environnement) est du ressort de la Direction de l'environnement et du développement durable (DEDD), tandis que la gestion des infrastructures et services de transport ferroviaires et routiers est du ressort de la direction des infrastructures et des transports (DIT), mais avec des intersections qui les amènent à travailler ensemble et à représenter conjointement le Conseil Régional, comme ce fut par exemple le cas lors de la procédure d'évaluation du PRQA.

L'inspiration même des politiques, qui se traduit par des discours liminaires, des arguments ou des objectifs explicites dans les Schémas, projets ou autres rapports, revêt une importance considérable. Enfin, les mesures financées dans les faits peuvent être analysées à l'aune de leur durabilité, afin de vérifier qu'il n'y a pas de décalage entre les discours et les actes. Force est de constater qu'à l'exception notoire de l'**Alsace**, aucun discours construit liant développement durable et transports n'est vraiment perceptible.

La région **PACA** ne fait par exemple aucune référence explicite au développement durable. C'est le développement du mode ferroviaire qui, en quelque sorte, fournit l'alibi de durabilité aux politiques de transports régionales, y compris pour la fraction verte de la majorité régionale. Il en est de même pour **Nord-Pas de Calais** où l'environnement fait l'objet de politiques spécifiques, non liées aux transports : création d'une « trame verte » par exemple.

Dans la même veine, **Rhône-Alpes** a « verdi » ses objectifs politiques dès 1992, la majorité de droite très relative aux affaires jusqu'à l'alternance de 2004 devant composer avec 3 petits groupes dont 2 étaient proches de la mouvance écologique : Génération écologie d'une part, les Verts d'autre part. Mais le lien avec les transports reste assez ténu. Dans le CPER 2000-2006, le programme 9 consacré à l'environnement porte essentiellement sur la protection des ressources ou le développement de nouveaux parcs naturels régionaux. Les transports sont traités par ailleurs, avec des objectifs politiques différents (désenclavement, accessibilité, etc.). On peut bien sûr déduire du fait que le report modal de la route vers le rail constitue le fer de lance de la politique régionale, les objectifs de développement durable sont intériorisés par les décideurs, mais aucun document écrit ni aucun propos d'acteur ne vient confirmer cette hypothèse.

Midi-Pyrénées se singularise par l'absence d'élu Vert dans un conseil régional dominé par la Gauche, ce qui n'enlève pas pour autant la perspective

de développement durable des politiques menées par la Région, même si l'aménagement du territoire et le souci de qualité de l'air et de maîtrise des consommations d'énergie éclipsent ce terme des discours régionaux. Mais ne faut-il finalement pas mieux faire du développement durable sans le dire que le proclamer sans vraiment le faire ?

Enfin, même dans l'hypothèse où une région chercherait vraiment à mener une politique de transports et de mobilités durables, elle reste tributaire des orientations du moment exprimées par l'État. La négociation des CPER (ou des contrats de projets qui leur succèderont sous peu), seuls outils de mise en œuvre des politiques régionales, est tributaire des idées en vigueur au sein de l'échelon étatique, et du fort penchant qui demeure encore au niveau des services de l'État pour les infrastructures routières. Dans la mise en œuvre même des CPER, les allocations budgétaires annuelles sont irrégulières. Elles ne conduisent pas à une application de ce qui a été négocié et les renégociations qui en résultent débouchent sur des choix qui ne vont pas forcément dans le sens du développement des modes les plus durables. D'où un certain désintérêt pour l'exercice de contractualisation, illustré par la position de certains élus transport de la région PACA : ils questionnent la pertinence même d'un nouveau contrat de plan (« pourquoi payer ses routes à l'État alors que nous pourrions consacrer tout l'argent au ferroviaire de notre côté ? »).

Chapitre 10

Les directions régionales de l'équipement : réforme de l'État et positionnements par rapport aux conseils régionaux

Philippe Rigaud
(INRETS-Lille)

Les missions des DRE dans le domaine des transports et leur évolution

Les missions

Les Directions Régionales de l'Équipement (DRE) sont des services déconcentrés de l'État qui représentent au niveau régional les ministères chargés de l'équipement, du logement et des transports. L'Équipement est une administration étatique issue d'une fusion opérée il y a 40 ans entre les administrations des Ponts et Chaussées et de la Construction.

Les DRE sont placées sous l'autorité du préfet de région, qui s'appuie, pour coordonner l'action des services régionaux de l'État, sur un Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR).

Elles assurent la préparation et la coordination de la mise en oeuvre des politiques de l'État dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'habitat - construction, et des infrastructures et services de transport.

Avec le concours notamment des Directions Départementales de l'Équipement, les DRE animent les politiques, préparent la programmation régionale des actions de l'État, instruisent pour avis ou approuvent les projets, mettent en place les moyens de financement de l'État ; évaluent les actions, conduisent les études d'intérêt régional et assurent la gestion administrative et le contrôle des transports routiers.

Les DRE ont aussi des responsabilités d'animation et d'observation économique et entretiennent au nom de l'État des relations constantes et suivies avec les représentants régionaux des différents milieux professionnels, notamment du bâtiment, des travaux publics et des transports.

L'administration de l'Équipement a subi en 2006 une réforme en profondeur liée principalement à la décentralisation de 2004 et au transfert de près des 2/3 du réseau routier national et du personnel correspondant aux conseils généraux. La maîtrise d'ouvrage et la gestion de ce qui subsiste du réseau national ne se justifiant plus au niveau des DDE, ce sont les DRE qui exercent à partir de fin 2006 la maîtrise d'ouvrage d'un réseau exploité par les 11 nouvelles Directions Interdépartementales des Routes (DIR).

Cette nouvelle organisation renforce le rôle des DRE et peut contribuer à clarifier leur positionnement vis-à-vis de l'ensemble des modes de transport : l'activité routière étant désormais circonscrite et clairement délimitée, les DRE peuvent intervenir dans le champ des transports avec une vision élargie, tous modes confondus.

L'intervention de la DRE en matière de transports peut se résumer en 3 mots : Observer, planifier, réguler.

- Observer, et étudier les évolutions du système de transport, notamment au moyen des observatoires régionaux des transports (ORT), généralisés dans les années 1990. Ces ORT font l'objet de partenariats plus ou moins formalisés suivant les régions avec les collectivités territoriales (en particulier les Régions), les opérateurs d'infrastructures et les milieux professionnels. Ils travaillent en réseau sous la houlette du Ministère (SESP).
- Planifier les infrastructures et les services de transport, en réalisant des études prospectives, en préparant des documents de planification (rapports d'orientation multimodaux, volets régionaux des schémas de services collectifs), en produisant des "porter à connaissance" de la vision de l'État auprès des collectivités qui préparent des schémas ou plans de transport, de déplacement ou d'aménagement, en instruisant des débats publics et des concertations sur de grands projets. Cette planification se décline en politiques contractualisées puisque la DRE assure la préparation, la négociation et la mise en œuvre des contrats de plan (devenus à partir de 2007 des contrat de projets) engageant pour 7 ans l'État et la Région sur le financement de projets d'infrastructures et de transport.
- Réguler, en assurant l'encadrement réglementaire du transport routier professionnel de marchandises et de voyageurs : gestion de l'accès aux professions, tenue des registres professionnels légaux, délivrance des autorisations et licences de transport, contrôle sur route et en entreprise du respect des réglementations techniques et sociales.

La réforme de l'État confère en outre de nouveaux rôles stratégiques aux DRE :

- L'animation du pôle régional Transports, Logement, Aménagement et Mer (TLAM), qui constitue l'un des huit pôles régionaux[167] dont la création simplifie l'organisation administrative de l'État en région, en constituant un état-major resserré autour du préfet de région. Le pôle régional TLAM regroupe les services déconcentrés régionaux placés sous l'autorité des ministres chargés de l'équipement et du logement. Il associe les représentations régionales des établissements publics et entreprises publiques placés sous la tutelle de ces ministres. Cette organisation conforte l'échelon régional dans l'animation et la coordination des politiques de l'État. C'est dans ce cadre que les DRE assurent la préparation, la négociation et le suivi de l'exécution des contrats de plans (maintenant contrats de projets) État - Régions pour leurs domaines de compétences. Elles sont l'interlocuteur principal des services de la Région pour la contractualisation des investissements en infrastructures de transports, tous modes confondus et elles animent la construction plus ou moins formalisée d'une stratégie de l'État déconcentré en région.
- Le fait interministériel est appelé à se développer aux niveaux départemental comme régional de l'État déconcentré, tant pour répondre à des préoccupations d'économie et de mise en commun de moyens que pour enrichir l'approche technique des territoires ou de certains grands dossiers tels que les pôles de compétitivité. Dans l'attente de nouvelles étapes de la réforme de l'État, préfigurées par les fusions DDE - DDA dans certains départements, les SGAR et les responsables des pôles régionaux de l'État développent peu à peu des démarches transversales créatrices d'intelligence collective afin d'exprimer auprès des Régions et des gouvernances des aires

[167] Décret n°2004-1053 du 5 octobre 2004, relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions :
« Les pôles régionaux de l'État sont au nombre de huit :
- un pôle "éducation et formation", dont le responsable est le recteur d'académie. Dans les régions comportant plus d'une académie, chaque recteur est responsable du pôle pour l'académie qu'il dirige ;
- un pôle "gestion publique et développement économique", dont le responsable est le trésorier-payeur général de région ;
- un pôle "transport, logement, aménagement" ou "transport, logement, aménagement et mer" pour les régions littorales, dont le responsable est le directeur régional de l'équipement ;
- un pôle "santé publique et cohésion sociale", dont le responsable est le directeur régional des affaires sanitaires et sociales ;
- un pôle "économie agricole et monde rural", dont le responsable est le directeur régional de l'agriculture et de la forêt ;
- un pôle "environnement et développement durable", dont le responsable, désigné par arrêté du préfet de région, peut être le directeur régional de l'environnement ou le directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ;
- un pôle "développement de l'emploi et insertion professionnelle", dont le responsable est le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- un pôle "culture", dont le responsable est le directeur régional des affaires culturelles. »

métropolitaines une nouvelle vision de l'État sur les grands enjeux régionaux.

- La répartition et la programmation d'une large partie des moyens budgétaires et humains (masse salariale) des services déconcentrés de l'État qui relèvent de son domaine ministériel, à travers la responsabilité des budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux. Ce dispositif relève de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), entrée en application depuis le 1er janvier 2006, qui instaure de nouvelles règles fondées sur l'efficacité des dépenses publiques à partir d'une démarche stratégique de performance.

L'organisation et les moyens

Les personnels dont sont dotés les DRE appartiennent principalement aux corps techniques et administratifs de l'Équipement. Dans les années 1970, un corps de contractuels économistes des transports avait été créé pour couvrir des compétences d'études non maîtrisées par les personnels titulaires. Les corps techniques de catégorie A (Ingénieurs des Ponts et Chaussées, Ingénieurs des Travaux Publics de l'État) étaient peu tournés vers les études de transport et leur préféraient la technique routière, matière jugée plus noble et à laquelle ils étaient mieux préparés. Les personnels contractuels, présents dans chaque DRE, avaient développé une expertise fonctionnant en réseau, du fait de leur faible mobilité. À partir des années 1990, la formation initiale des corps techniques a intégré l'économie des transports et ils ont progressivement pris la place des contractuels.

C'est certes une bonne chose que les personnels des corps techniques s'approprient la culture transport, mais ils sont gérés suivant le principe de la mobilité et restent rarement plus de 3 à 5 ans sur un poste, sauf s'ils demandent à se faire labelliser "spécialiste" par le comité de domaine "transports et sécurité" du ministère. Ainsi, « *la promotion des cadres dépend de leur mobilité et de leur polyvalence, ce qui n'est pas compatible avec une bonne connaissance des enjeux de transport, a fortiori de transport ferroviaire* » (monographie PACA).

Les DRE sont en outre parfois dotées d'un statisticien INSEE détaché pour assurer la fonction d'observation.

Les organigrammes des DRE n'obéissent pas à un modèle type et les transports peuvent faire l'objet d'une organisation différente d'une DRE à l'autre. Si la fonction "réguler" est presque toujours assurée de manière séparée en raison de son caractère spécifique, les fonctions "observer" et "planifier" sont parfois réunies en un seul service. Certaines DRE ont enfin mis en place des "pôles politiques publiques et études" ou des "pôles aménagement transport" dans le but de décloisonner les activités d'études traditionnellement séparées entre habitat, aménagement du territoire et transports.

Les relations entre les DRE et les services des conseils régionaux

Historique

Au cours des année 1980, la plupart des conseils régionaux ont mis en place des services techniques, avec, pour ce qui concerne les transports, l'appui de la SNCF (détachement de cadres cheminots) et des DRE.

Selon les régions, cet appui des DRE a connu des formes et des évolutions contrastées.

Jusqu'en 1982, les régions n'étaient pas des collectivités territoriales, mais des établissements publics qui n'étaient pas dotés de services techniques. C'étaient donc les DRE qui assuraient ce rôle et qui ont notamment coordonné les études des premiers schémas régionaux de transport collectif élaborés à la fin des années 1970 par les sept régions qui souhaitaient participer à l'expérience de décentralisation proposée par l'État (dont Nord-Pas de Calais et Alsace).

Dès 1982, certaines régions ont créé des embryons de services techniques. Ainsi, la Direction des Transports créée en Nord-Pas de Calais à cette époque était constituée d'agents détachés ou mis à disposition par la DRE, la SNCF, le Service Navigation et la Préfecture de Région. Ces services se sont étoffés par la suite, notamment après les premières élections régionales de mars 1986, et les mises à disposition d'agents de l'État ont progressivement disparu. Toutefois, certains agents des DRE, comme en PACA (cas de l'actuel directeur des transports) mais aussi dans d'autres régions (Midi-Pyrénées), ont quitté la DRE pour mettre leur expertise au service exclusif de la Région.

Dans d'autres régions au contraire, la création de services techniques dotés de compétences larges n'est pas considérée comme une nécessité, puisque les services de l'État, et en particulier la DRE, peuvent jouer ce rôle. Dans le cas de l'Alsace, ce modèle est poussé à l'extrême, puisque « *la vision de l'État en région est reprise sans contestation ni véritable démarquage par la Région* » (voir monographie), mais il est également prolongé jusqu'au début des années 2000, la DRE apportant son expertise à la Région y compris en matière de politique d'aménagement du territoire.

Un nouveau contexte pour une nécessaire coopération

Maintenant qu'une deuxième phase de décentralisation s'achève, un nouveau mode de collaboration entre les DRE et les services chargés des transports dans les Régions doit pouvoir se construire.

Il faudra toutefois dépasser un certain nombre de sujets d'incompréhension :

- Vue de la Région, la DRE peut être suspectée de mettre' en œuvre le désengagement de l'État, qui se traduit notamment par des gels de crédits et

des retards de paiement qui affectent en particulier les volets ferroviaires des contrats de plan, souvent techniquement moins avancés que les volets routiers (Midi-Pyrénées, Nord-Pas de Calais). Elle peut être aussi considérée comme encore trop porteuse d'une culture routière et de projets allant à l'encontre du développement durable (cas du projet d'autoroute A24 en Nord-Pas de Calais).

La prise de maîtrise d'ouvrage du réseau routier national par les DRE, avec la création des SMO (services maîtrise d'ouvrage routière) va être confrontée à plusieurs difficultés : la parole de l'État en matière routière vis à vis des collectivités territoriales devra être clarifiée malgré le partage entre différents lieux de pouvoir technique (la Direction Générale des Routes du Ministère, les 11 DIR et les 22 DRE, sans oublier le réseau scientifique et technique du Ministère), et les Régions devront reconsidérer leur positionnement vis à vis des routes puisque ces dernières vont échapper à la contractualisation septennale.

- Vue de la DRE, l'action de la Région peut sembler obéir à des arbitrages politiques et à des processus de décision complexes qui ne permettent pas toujours une véritable coopération entre services et peut retarder l'avancement des projets.

Les sujets de collaboration qui appellent un rapprochement et la construction d'un nouveau mode de coopération entre DRE et services des Régions ne manquent pas :

- Les ORT (observatoires régionaux des transports) ont été généralisés « auprès des DRE » à partir de 1992, à la suite d'un rapport proposant leur création, adopté par le Conseil National des Transports. Sans qu'il existe de modèle d'organisation, de structure juridique ou de tour de table type (DRE, Conseil Régional, CRCI, organisations professionnelles, grands opérateurs, etc.), ces observatoires peuvent constituer un lieu de coopération neutre entre les services de l'État et de la Région pour développer ensemble la connaissance du système de transport régional et de ses évolutions.

Il y a encore beaucoup à faire sur ce point dans les différentes régions étudiées, mais il est possible de s'appuyer sur une expérience de plus de 10 ans.

- L'ORT Centre est une structure informelle dont le fonctionnement repose sur les moyens propres de la DRE et des collaborations ponctuelles avec les organismes institutionnels et les opérateurs intervenant dans le domaine des transports. Ses travaux sont réalisés en régie ou dans le cadre d'études financées par le "guichet unique" qui rassemble les directions centrales du Ministère de l'Équipement et des Transports.
- l'Observatoire Régional des Transports et de la Logistique d'Alsace, association de droit local, s'est fixé comme objectif principal de contribuer à la connaissance du domaine des transports des marchandises et des voyageurs en Alsace. Il a pour principaux partenaires les services de l'État, la Région, les deux départements, des organismes consulaires et des organisations professionnelles.

- L'ORT de Rhône-Alpes est structuré principalement autour de deux thèmes avec des partenariats différents : l'observation des réseaux et des déplacements en collaboration avec les autorités et organismes concernés, et le développement du partenariat sur le transport de marchandises dans le cadre du collège "opérateurs de transport".
- L'ORT Midi-Pyrénées est un lieu d'information, de réflexion et de concertation ouvert à tous les acteurs du transport, qui rassemble des organisations professionnelles, des chambres consulaires, la DRE et d'autres administrations de l'État, le Conseil Régional, et des organismes de formation professionnelle.
- Dans le Nord-Pas de Calais, l'ORT partenarial a pris le nom de Cellule Économique Régionale des Transports (CERT). Partenariat non structuré juridiquement entre la DRE et le Conseil Régional, la CERT a pour ambition d'être un lieu de concertation, de faire une large diffusion de l'information à travers ses publications, et d'assurer la maîtrise d'ouvrage, le suivi partenarial et le financement d'études concernant le domaine du transport dans la région, notamment en matière de connaissance de la mobilité.

Certains de ces observatoires étaient inscrits aux contrats de plan État-Région, ce qui les assurait théoriquement de disposer d'un minimum de moyens pour fonctionner et pour financer des études. Or, à partir de 2007, les nouveaux contrats de projets n'intégreront plus les ORT. Il reste à vérifier que ces derniers ont atteint une maturité suffisante pour continuer à travailler sur une véritable base partenariale. Certains sujets, comme celui de l'évaluation des politiques de transport, restent parfois tabous.

- Les travaux de prospective

Si les travaux d'observation et les études qui les prolongent sont le plus souvent partagés ou rapprochés entre État et Région dans un souci bien compris d'économiser les deniers publics, il n'en est pas encore de même pour ce qui concerne les travaux de prospective, et ce, pour au moins deux raisons :

- la prospective en matière d'aménagement du territoire et de transports est un exercice dont la pratique est encore très récente au niveau régional et local, qu'il s'agisse des services de l'État ou de ceux de la Région ;
- il s'agit d'une démarche qui est fréquemment conduite dans le cadre de travaux de planification, qui ont une signification politique : la DRE se réfère naturellement aux projections ou aux scénarios à long terme élaborés par les services centraux du Ministère de l'Équipement (SESP), alors que la Région adopte des schémas (SRADT, SRT ou SRIT) qui peuvent se démarquer de la vision de l'État, d'autant plus que la logique du développement durable peut être plus rapidement appropriée à l'échelle politique régionale.

Des efforts sont donc à faire, à la fois par les services centraux de l'État, les DRE et les services des conseils régionaux, pour véritablement partager une prospective régionalisée sur l'évolution à long terme du système de transport. S'il est en effet légitime que les scénarios choisis pour les documents de planification puissent différer en fonction des options politiques, on peut vivement regretter que les travaux relatifs aux évolutions des contextes démographique, économique, social, énergétique, technologique, environnemental, etc., ne soient pas conduits de manière plus partenariale, afin de répondre à l'objectif de division par 4 des émissions de gaz à effet de serre de la France à l'horizon 2050.

- Les grands projets

Les grands projets en matière d'infrastructure et de transport ont pu être, suivant les contextes politiques et financiers, des objets de collaboration rapprochée ou au contraire d'opposition entre les DRE et les services des Régions. Il existe en gros aujourd'hui deux visions de la façon dont les choses doivent évoluer :

- l'État et la Région sont deux partenaires qui ont chacun leur vision du territoire régional et des projets qu'il convient de soutenir pour assurer l'avenir de ce territoire, et ces deux partenaires financeront ensemble les projets pour lesquels leurs visions se rejoignent ;
- la planification des infrastructures et des transports a besoin d'être enfin stabilisée et mise en cohérence entre les différents niveaux territoriaux, et c'est sur cette base que l'État et la Région peuvent préparer et financer des projets au service des territoires.

Chapitre 11

Le fret vu par les régions

Laetitia Dablanc
(LVMT-INRETS)

Ce chapitre a pour objectif de décrire la façon dont les politiques régionales de transport prennent en compte le transport des marchandises et les activités logistiques. Il se fonde, comme les chapitres précédents, sur des études monographiques faites pour l'Alsace, le Centre, Midi-Pyrénées, le Nord-Pas de Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Rappelons que ces monographies, centrées sur la figure de la collectivité territoriale régionale, ont été réalisées sur la base d'entretiens avec les acteurs régionaux du transport, de l'aménagement, de l'environnement et du développement économique (élus et techniciens des conseils régionaux, représentants des DRE, de la SNCF, des chambres de commerce, etc.) complétés par l'analyse des documents régionaux tels que les contrats de plan État-régions, les plans régionaux pour la qualité de l'air, les schémas régionaux de transport.

La notion de transport de fret, ainsi que celle de logistique, recouvrent des activités, des entreprises et des métiers très variés qui au total, pour un pays comme la France, représentent près de 600 000 emplois (dont un peu plus de la moitié dans le transport et l'autre moitié dans des activités auxiliaires telles que l'entreposage, la manutention ou l'organisation du transport), et un produit de plus de 75 milliards d'euros (Commission des comptes des transports de la Nation, chiffres 2005). Nous nous attacherons à mettre en regard les politiques des Régions avec les différentes dimensions économiques, environnementales et sociales de ces secteurs, après avoir rappelé au préalable les compétences sur le fret que la législation donne aux exécutifs régionaux.

Les Régions peuvent revendiquer quelques capacités d'intervention sur le fret

Développement économique et planification

Dans les textes, les compétences régionales relatives au fret sont limitées mais elles existent néanmoins. Le fret est tout d'abord potentiellement présent dans les préoccupations régionales au titre du développement économique. Un conseil régional a « compétence pour promouvoir le développement économique (…) de la région et l'aménagement de son territoire (…) » (article L4221-1 du code des collectivités territoriales). L'institution régionale a un rôle

dans la coordination des actions de développement économique. Elle attribue des aides aux entreprises et peut élaborer un schéma régional de développement économique. Le transport et la logistique faisant partie des services support essentiels aux systèmes économiques, un conseil régional peut estimer de son devoir de veiller à une offre logistique adaptée et moderne sur son territoire.

Par ailleurs, la Région est compétente en matière de planification des transports et de financement des infrastructures, et agit à ce titre directement sur les conditions d'exercice du transport de fret. Le conseil régional élabore le schéma régional des infrastructures et des transports, qui constitue le volet "transports" du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (article 14-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs), lui-même chargé de fixer les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. La Région finance directement un certain nombre d'investissements, notamment à travers les contrats de plan État-région (aujourd'hui « contrats de projets »), dans lesquels les infrastructures de transport régionales sont programmées (mais, depuis les contrats de projets, à l'exclusion des routes). La plupart des Régions sont également — et de plus en plus souvent — sollicitées pour le financement de grandes infrastructures de transport qui traversent leur territoire.

Gestion des ports et diverses compétences plus parcellaires

Une Région peut être directement responsable de la gestion de certains équipements logistiques : elle peut en effet « créer, aménager et exploiter des ports maritimes de commerce ou de pêche » (article L601-1 du code des ports maritimes) ainsi que des aérodromes.

Sur un tout autre domaine, et au titre de ses qualités d'autorité organisatrice du transport régional ferroviaire des voyageurs, la Région est dorénavant l'un des acteurs majeurs de l'organisation des circulations ferroviaires. Elle est ainsi amenée à prendre connaissance des contraintes de circulation des trains de fret et doit contribuer à l'harmonisation des priorités de trafics.

Enfin, au titre de plusieurs compétences liées au développement durable et à la protection de l'environnement, notamment celle relative à l'élaboration et au suivi du plan régional pour la qualité de l'air (article L222-1 du code de l'environnement), une Région peut être légitimée à intervenir sur la circulation des poids lourds ou la promotion du report modal. Rappelons que le transport routier de marchandises est responsable de la moitié des émissions de CO2 dues aux transports et est un gros générateur de Nox et de particules.

Ce sont ces compétences (ainsi que celles relatives au développement économique) qui peuvent justifier des mesures telles que l'aide à l'investissement en matériel spécifique de transport combiné[168].

[168] Le transport combiné rail route (ainsi que fleuve route) constitue l'un des secteurs où des dérogations à une application stricte du droit européen de la concurrence sont relativement aisées à obtenir de la part de la Commission Européenne. En France, les entreprises de transport combiné

Voici donc le « tour des possibles » en matière d'action régionale touchant de près ou de loin le transport des marchandises et la logistique. Le champ d'action potentiel n'apparaît pas, *in fine*, négligeable. Qu'en est-il dans les faits ? Comment nos six conseils régionaux semblent-ils prendre en considération le transport de fret ?

L'enjeu du fret pour les Régions : des problématiques relativement bien partagées

Des situations de départ pas si différentes que cela

A priori, nos six Régions ne sont pas toutes égales vis-à-vis du transport des marchandises. Pour certaines, de par leur situation géographique, le fret évoque d'abord une nuisance : la plaine d'Alsace, les Vosges, les massifs pyrénéens, les vallées rhônalpines, sans oublier le littoral méditerranéen… sont indéniablement marqués par le passage de poids lourds en transit européen. Pour d'autres régions (ce sont parfois les mêmes), les activités liés au transport de fret (comme les activités portuaires de Dunkerque et de Fos) représentent avant tout des emplois et du dynamisme économique. Certaines régions encore, de par leur situation au sein de l'espace européen, couplée à des spécialités économiques parfois anciennes et à des prix fonciers intéressants, sont particulièrement attractives pour les activités logistiques. Le Centre et le Nord-Pas de Calais sont ainsi des lieux de concentration logistique de niveau européen. Mais c'est aussi vrai de l'Alsace, où des exportateurs allemands et autrichiens estiment important d'y localiser leurs centres de distribution logistique, en raison notamment du trilinguisme de ses habitants ! (Ollivier-Trigalo, Zembri-Mary)

Ceci dit, quelles que soient les spécificités économiques ou géographiques locales, le transport des marchandises ne présente pas de caractéristiques absolument hétérogènes d'un territoire régional à un autre. En effet, la base de ce trafic, celle qui génère une grande majorité des flux, est essentiellement régionale (trois quarts des tonnages du transport de marchandises se font sur des distances inférieures à 150 km) et liée aux comportements de distribution et de consommation, eux-mêmes relativement homogènes d'une région française à une autre[169]. Même si certaines régions (comme le Nord-Pas de Calais) sont plus riches en secteurs industriels « à fort impact transport » (Bréard, Joignaux), les écarts sont lissés par le poids des trafics liés à la consommation.

peuvent recevoir, sous certaines conditions, des aides financières servant directement à l'exploitation (caisses mobiles, châssis spéciaux, etc.).

[169] Par exemple, le tonnage transporté (transport intérieur et transport international cumulés) par habitant en 2004 est de 32 tonnes pour PACA, 37 tonnes pour Midi Pyrénées, 38 tonnes pour Rhône-Alpes, 41 tonnes pour le Centre, 42 tonnes pour le NPC et 51 tonnes pour l'Alsace. Ces données (SITRAM/ministère de l'équipement), ne prennent pas en compte les trafics effectués par des véhicules utilitaires légers, omettant ainsi une grande partie des tonnages transportés en milieu urbain, ce qui minimise les transports effectués dans les régions ayant de fortes concentrations urbaines comme PACA.

« *Une activité aussi intense et aussi banale est évidemment disponible sur l'ensemble du territoire* »[170].

Il faut ainsi davantage se convaincre de l'ubiquité du transport de fret et des services logistiques (ainsi que de leurs nuisances) à travers le territoire national, que de très fortes spécificités régionales, même si celles-ci peuvent se révéler particulièrement importantes pour certaines industries, certains tronçons d'infrastructures ou certaines zones sensibles. Mais si les externalités (positives et négatives) du transport des marchandises sont, par habitant, *grosso modo* les mêmes, les politiques régionales peuvent, elles, être en revanche très marquées par les spécialités logistiques apparentes des territoires.

La prise en charge effective des enjeux du fret par les Régions est globalement faible

Le fret et la logistique ne font pas partie des considérations prioritaires des institutions régionales. Ce constat est tout à fait banal, compte tenu des compétences très parcellaires et relativement imprécises des Régions relativement au fret, rappelées ci-dessus, mais l'ampleur de ce désintérêt nous a surpris, et apparaît (mais l'hypothèse reste à démontrer) plus grande qu'il y a une dizaine d'années.

Cette faible implication est parfois revendiquée : pour Bernard Soulage, premier vice-président en charge des transports de la Région Rhône-Alpes, le transport des marchandises ne peut et ne doit pas faire partie des compétences régionales : « *je rappelle que les Régions ont pour mission de s'occuper du TER… Si les Régions ne veulent pas financer le transport de fret, ce n'est pas pour des raisons politiques. Simplement, elles n'ont pas les moyens financiers de le prendre en charge* »[171]. Les Régions ne sauraient tomber dans le piège de la prise en charge de problèmes qui les dépassent.

Pour d'autres Régions, la non prise en compte du transport des marchandises ne relève pas forcément d'un positionnement stratégique, mais plutôt d'une absence d'intérêt ou de la faible prise de conscience des enjeux de ces transports. Pour les conseils régionaux que nous avons étudiés, les dossiers relatifs au fret relèvent davantage de sujets précis, liés à une actualité particulière, mais souvent isolés (par exemple, le problème de l'afflux de poids lourds allemands en Alsace depuis 2005 – voir ci-dessous). Ils n'apparaissent jamais de façon globale et systématique, ils ne relèvent pas d'équipes constituées ni de programmes et budgets permanents.

Ce qui n'exclut pas certaines démarches volontaristes plus affirmées : le cas du Nord-Pas de Calais

La Région Nord-Pas de Calais se distingue par l'ancienneté et l'ampleur de son implication sur les problématiques de transport de marchandises. Une

[170] Savy M., *Logistique et territoire*, rapport à la DIACT, La Documentation française, 2006.
[171] Intervention lors du colloque d'Avenir Rail *Les contrats de projets État-région, quelles orientations pour le ferroviaire ?* Paris, Maison de la Chimie, 2 octobre 2006.

équipe dédiée au fret existe, au sein de la direction des transports du conseil régional, depuis plus de 15 ans. Le conseil régional a investi, dès les années 1980, dans des plates-formes logistiques, et l'ouverture de la plate-forme trimodale Delta 3 de Dourges en 2003 a confirmé cette implication.

Aujourd'hui (Philippe Rigaud, Responsable Transport de la DRE), le conseil régional devient maître d'ouvrage des deux ports de Calais et Boulogne (au 1er janvier 2007), et procède à l'inscription de plusieurs projets fret dans la négociation actuelle du contrat de projets : aménagement d'un itinéraire de contournement ferroviaire fret de Lille, aménagements portuaires, desserte fer des ports, aménagements de terminaux d'autoroute de la mer et d'autoroute ferroviaire (la Région soutient le développement d'un nouveau wagon fret par l'industriel régional AFR dans le cadre du pôle de compétitivité i-trans, et son Président a annoncé qu'elle pourrait cofinancer des mises au gabarit de tunnels en Poitou - Charente pour accélérer le projet d'autoroute ferroviaire Dourges-Valenton-Hendaye).

Le Nord-Pas de Calais est le cas le plus abouti d'une situation où le transport de marchandises émarge, d'une façon ou d'une autre, dans tous les agendas des Régions étudiées. Il le fait essentiellement sous deux angles : celui de la logistique d'une part, considérée comme une activité concomitante et nécessaire au développement économique ; celui de l'environnement et des nécessités de report modal d'autre part.

Le développement économique suscite des vocations d'intervention sur la logistique

Une action davantage portée par les direction chargées de l'aménagement

Au niveau de l'organisation institutionnelle interne des conseils régionaux, les directions du développement économique sont peu impliquées dans les questions de transport, notamment de transport de fret et de logistique. Une direction du développement économique existe avant tout pour organiser la distribution des aides aux entreprises de son territoire (les Régions sont à ce titre très enclines à réaliser un schéma régional du développement économique, puisque l'existence de celui-ci peut leur permettre de verser par délégation les aides d'État aux entreprises : la Région devient ainsi le guichet quasi unique des aides économiques directes). Les préoccupations liées à l'équilibre des localisations industrielles, à l'attractivité économique d'une région et à l'offre de services aux entreprises semblent davantage relever des directions de l'aménagement. Ces directions ont une identité parfois plus floue mais des compétences généralement plus globales que les services en charge du développement économique. C'est ainsi au sein des directions de l'aménagement que vont être engagés études et projets d'aménagement logistique.

Une volonté d'organisation des pôles logistiques

D'une façon générale, les plates-formes logistiques permettent aux Régions « de trouver des moyens d'action bien évidemment parcellaires mais néanmoins plus directs » (Ollivier-Trigalo, Zembri-Mary). Les Régions interviennent de deux manières : elles réalisent des études (par exemple des schémas de localisation des plates-formes logistiques de la région) ; ou bien elles investissent directement dans des équipements. Plus spécifiquement, parmi les six régions étudiées, c'est dans le Centre et le Nord-Pas de Calais que les enjeux logistiques suscitent le discours le plus volontariste. La région Centre se veut « la capitale logistique de la France ». Les activités logistiques représentent sur son territoire près de 9 000 emplois, ce qui en ferait la troisième concentration logistique française. Un certain nombre de projets d'aménagement de plates-formes logistiques au service des chargeurs de la région sont, ou ont été à un moment ou à un autre, portés par le conseil régional (projets multimodaux à Orléans, Saint-Pierre des Corps, Vierzon et Châteauroux mentionnés dans le « projet régional 2000-2020 »). L'autre exemple régional sur ce sujet est le Nord-Pas de Calais (chapitre 2.3), qui depuis la fin des années 1980 est la Région française la plus en pointe quant à la mise en place de grands équipements logistiques (Roncq, Garomanche, Dourges…). Dans le Nord-Pas de Calais, le système de transport a été délibérément conçu « au service d'une reconversion économique massive » (Bréard, Joignaux). L'intérêt régional est lié au développement économique mais aussi aux préoccupations environnementales et à celles du développement du transport ferroviaire, qui représente un secteur industriel très important pour la région.

Les flux logistiques comme ancrage dans un territoire économique global

Remarquons que certaines Régions se montrent sensibles à leur situation relativement excentrée par rapport aux grands flux de marchandises (y compris routiers). C'est ainsi que des élus de la région PACA ont exprimé au cours des entretiens le souci que la région ne soit pas tenue à l'écart de trafics de transit (y compris routier), afin de profiter de l'activité (et des emplois) que ces trafics sont supposés apporter aux territoires locaux (Dablanc, Guéranger).

Enfin, la situation nouvelle créée par la compétence directe sur certains ports, trop récente à l'époque de la réalisation de nos enquêtes régionales, constituera probablement une occasion pour certaines Régions (PACA par exemple) de s'intéresser davantage aux questions économiques liées au transport de marchandises.

Les préoccupations environnementales poussent surtout les Régions à agir sur le transport *intermodal*

Un effort d'investissement sur les équipements du transport combiné

Les nécessités environnementales suscitent un assez grand nombre de propositions régionales relatives aux infrastructures et services de transport intermodal de fret. Ceci se fait notamment à travers les contrats de plan, qui mettent en bonne place, de façon assez récurrente, l'aménagement de plates-formes logistiques multimodales et de chantiers de transport combiné, dont l'objectif assigné par l'institution régionale est le report de trafic de la route vers le rail ou la voie d'eau. Le combiné rail route est au premier plan de ces politiques. Dans le Centre, le CPER 2000-2006 vise au déplacement et à la modernisation du chantier de transport combiné d'Orléans. Dans le Nord-Pas de Calais, on a vu que la plate-forme multimodale Delta 3 de Dourges (et notamment ses équipements rail/route) a constitué l'une des actions principales de la Région en faveur du transport des marchandises depuis le début des années 1990. Ce projet de très grande ampleur bénéficie aujourd'hui de résultats de trafic encourageants. En Alsace, le contrat de plan État-région 2000-2006 avait, parmi ses objectifs, la mise en place de deux chantiers de transport combiné (à Mulhouse et Cronenbourg). En Rhône-Alpes, le projet de liaison ferroviaire à grande vitesse entre Lyon et Turin (le « Lyon-Turin ») est aujourd'hui motivé de façon centrale et prioritaire par la nécessité d'un report modal du transport des marchandises de la route vers le rail. Le fret sert même en quelque sorte de caution écologique face à la montée des critiques qui s'expriment contre l'infrastructure envisagée de la part de groupes environnementalistes et d'habitants (Debizet, Faure, Gourgues).

Le transport combiné bénéficie aussi de mesures d'aides plus directes à l'équipement en matériel, permettant à des transporteurs routiers d'utiliser la technique combinée (qui requiert des semi-remorques préhensibles par pinces ou bien des caisses mobiles ou conteneurs et des châssis capables de les porter). C'est le cas en Midi-Pyrénées par exemple, qui accorde des aides régionales forfaitaires, à hauteur de 10 matériels (neufs) par entreprise. Ces soutiens financiers, desquels sont exclues les plus grosses entreprises de transport routier, abondent généralement des aides de l'ADEME. En Alsace, la Région apporte des aides financières à l'étude des potentiels de développement du transport combiné.

La promotion de projets d'envergure internationale

Remarquons qu'un certain nombre de Régions se distinguent par des activités de lobbying particulièrement offensives en faveur de très grands équipements (de dimension parfois internationale) liés au transport des

marchandises : nous avons vu l'implication de la Région Rhône-Alpes sur le Lyon-Turin. Le Nord-Pas de Calais agit de même en faveur de Seine Nord Europe (voir ci-dessous). On peut également citer la Région Midi-Pyrénées, qui s'implique sur des projets comme la traversée centrale des Pyrénées (liaison ferroviaire à grande capacité fret). La Région a créé l'association Euro Sud Transport pour promouvoir un système de transport intermodal performant pour les voyageurs et les marchandises dans le sud-ouest européen, qui permet à ses services de faire une veille active et d'engager de nombreuses études. Quant à la Région PACA, elle œuvre elle aussi en faveur d'une liaison internationale de fret ferroviaire, celle du Montgenèvre. Ce projet, dédié essentiellement au fret, consiste à relier Turin à Marseille par voie ferroviaire. Cela suppose notamment d'effectuer une percée sous le Montgenèvre pour la circulation des trains entre Turin et Briançon, pour un coût global estimé aujourd'hui à 2 milliards d'euros. En l'occurrence, cette percée alpine, qui fait pourtant l'objet d'un consensus régional très important (milieux politiques, consulaires, écologistes), a un statut un peu particulier au sein des grands projets d'infrastructures nationaux : sa notoriété n'a pas encore vraiment dépassé les frontières de la région. Pour Joël Giraud, le président de la commission transport du conseil régional et député des Hautes-Alpes, ceci s'explique en partie par l'ombre que lui fait le Lyon-Turin.

Le renforcement du transport fluvial dans les préoccupations régionales

Pour celles qui sont concernées, le transport fluvial de marchandises apparaît relativement bien traité par les Régions. En PACA, les transports fluviaux, fluviomaritimes et maritimes sont des dossiers encore « petits », selon l'élu régional en charge de ces questions, mais qui prennent de l'importance au sein du conseil régional, sous l'effet de la croissance actuelle très rapide, en France, du transport fluvial de conteneurs dont le port de Marseille souhaiterait également profiter pour développer son hinterland. La Région participe à des actions de lobbying nationales ou européennes en faveur de la voie d'eau, elle aide les chargeurs et les bateliers à s'équiper en bateaux adaptés au Rhône, et elle participe à l'aménagement de ports fluviaux. Dans le Nord-Pas de Calais, plusieurs opérations d'aménagement de canaux ont été inscrites dans les CPER successifs. La Région est également l'un des promoteurs les plus actifs de la liaison Seine-Nord à grand gabarit[172]. Elle a aussi porté un soin tout particulier à la localisation de la plate-forme de Dourges de façon à s'assurer de son caractère trimodal, avec accès direct au réseau fluvial. Du côté alsacien, la volonté fluviale est également forte. La Région aménage des embranchements fluviaux à la demande des industriels. Elle a engagé, dans le cadre du CPER 2000-2006, des travaux de restauration de canaux et d'aménagements de ports fluviaux.

[172] Le dossier socio-économique détaillé de ce projet national majeur (coût estimé entre 3 et 4 Mds d'euros) a été récemment élaboré sous la responsabilité de voies navigables de France.

Le fret ferroviaire conventionnel n'est pas pris en considération par les conseils régionaux

La SNCF a lancé en 2004 un vaste plan de restructuration de ses activités de fret conventionnelles (traction de trains entiers et surtout de wagons isolés). L'annonce de ce plan, marqué notamment par l'abandon de dessertes ferroviaires non rentables, avait suscité des réactions de rejet de la part de nombreuses régions. Celles-ci craignaient que la disparition de dessertes locales ne se fasse au détriment de certains industriels dépendant du transport ferroviaire et accroisse le trafic de poids lourds sur les routes locales. Certaines Régions avaient même évoqué la possibilité de subventionner directement l'exploitation de dessertes régionales[173]. Alors que le « plan fret » de la SNCF arrive à son terme [174], il nous a semblé intéressant d'observer quelles ont été les actions concrètes entreprises par les six régions étudiées.

Le thème du fret ferroviaire régional ne fait partie, dans aucune Région, d'une politique globale. Il est présent de façon discrète dans quelques documents régionaux. En Midi-Pyrénées, une proposition du PRQA vise à la mise en place d'un « soutien aux transports de marchandises par rail en zones sensibles ». En PACA, dans le projet de schéma régional de transport (avril 2006), il est proposé une aide à la réouverture de lignes de fret (c'est à notre connaissance la seule région française à évoquer aussi directement ce sujet) : « *la réouverture de certaines lignes secondaires désaffectées au trafic ferroviaire de marchandises constitue une réelle opportunité qui doit s'accompagner d'une évaluation du potentiel de trafic la justifiant (…) Dans le cas où un potentiel existe, la région pourrait rechercher les modalités d'accompagnement de ces expérimentations sous réserve que l'utilisation du fer soit garantie* » (SRT PACA, p. 18). La région Nord-Pas de Calais évoque également l'enjeu du fret ferroviaire (le port de Dunkerque est tout de même la « première gare fret de France » !), mais estime que plusieurs obstacles rendent une action régionale difficile : la mauvaise qualité de service de fret SNCF tout d'abord, sur laquelle la région ne se sent aucune prise ; l'absence de capacité ferroviaire surtout, du fait des nombreux trafics régionaux : « il n'y a plus de place sur le réseau ferroviaire ! » (Bréard, Joignaux). La Région a cependant instauré un régime de soutien aux industriels qui souhaitent être embranchés (c'est-à-dire relier leurs usines ou entrepôts au réseau ferroviaire national). L'Alsace apporte également une aide (qui peut aller jusqu'à 50 000 €) aux entreprises qui engagent des études de report de trafic sur le réseau ferroviaire ou veulent se connecter au réseau ferroviaire. L'Alsace est par ailleurs la seule région à citer, dans ses documents, le rapport Haenel-Gerbaud

[173] Barbara LENZ et Gunnar KNITSCHKY (DLR), Arnaud LAGRANGE (GART), Delphine CHABALIER, Laetitia DABLANC (coordonnatrice), Jean DEBRIE, Pierre FRANC, Elisabeth GOUVERNAL, Patrick NIERAT (INRETS/SPLOT), Danièle PATIER (LET), Pierre ZEMBRI (MRTE, Université de Cergy-Pontoise), *Projet « shortlines » : dessertes locales de fret ferroviaire, perspectives économiques, environnementales et territoriales*, recherche Prédit/ADEME, premier rapport d'avancement, novembre 2006.

[174] Prévu pour se terminer à la fin de l'année 2006, ce plan de restructuration se verra certainement prolongé en raison d'un déficit de plus de 130 M€ des activités fret de la SNCF pour le premier semestre 2006.

visant à l'amélioration du fret ferroviaire[175]. Ce rapport s'était voulu le pendant du premier rapport Haenel (1994) sur la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs.

Il est vrai que nombreuses sont les régions qui, à travers notamment le CPER, ont projeté des opérations d'augmentation de capacité ferroviaire sur des axes mixtes ou même à dominante fret. C'est le cas en Alsace pour la ligne Strasbourg-Bâle et la ligne Mulhouse-Antzenheim, ou dans le Centre avec la mise en place d'un faisceau relais à Vierzon et des renforcements d'infrastructure pour que puissent être admises des charges de 22,5 tonnes à l'essieu. Dans le Nord-Pas de Calais, l'un des gros projets ferroviaires du CPER concernait le noeud ferroviaire d'Hazebrouck (traversé par de nombreux convois de fret). La région s'intéresse également à l'amélioration de la desserte ferroviaire du port de Dunkerque ainsi qu'à l'électrification de la ligne entre Dunkerque et Boulogne dans la perspective d'un axe fret entre Le Havre, Rouen et Dunkerque. PACA a un angle d'approche original, en mettant en exergue, dans son schéma régional de transports, trois problèmes ferroviaires *extérieurs* à la région mais ayant un impact direct sur le bon écoulement des trafics (notamment de fret) de celle-ci : la saturation du nœud ferroviaire lyonnais, les capacités insuffisantes pour passer la zone de Nîmes-Montpellier ainsi que celle de Vintimille.

Le fret ferroviaire est en revanche le parent pauvre des préoccupations de la Région Rhône-Alpes, en dehors du projet Lyon-Turin. Par ailleurs, d'une façon générale, on sait que les opérations ferroviaires sont parmi celles qui ont subi le plus grand retard de réalisation des contrats de plan État-régions, notamment pour les infrastructures liées au fret : « la crise du Fret SNCF et du transport combiné est passée par là… » (Zembri), et « l'abandon du projet de doublement du fret ferroviaire en 10 ans[176] a rendu ces projets moins urgents aux yeux des Régions (Bréard, Joignaux).

Quelques autres thématiques environnementales liées au fret

« Découplage » ou pas ?

Un mot sur un terme qui, dans les documents de nos six Régions, est apparu deux fois : le « découplage », c'est-à-dire une croissance du PIB qui ne soit pas génératrice de taux de croissance équivalents ou supérieurs des transports (notamment de marchandises). Dans le schéma régional de transport du Nord-Pas de Calais, le découplage est un objectif et l'intermodalité est jugée « la seule voie réaliste » pour y parvenir. À l'inverse, le SRT de la Région PACA met au cœur de ses priorités l'accompagnement de la

[175] Hubert HAENEL et François GERBAUD, *Fret ferroviaire français, la nouvelle bataille du rail*. Rapport au premier ministre, 2003.
[176] Ce doublement des tonnes-km du fret ferroviaire constituait l'un des objectifs de la politique nationale des transports du ministère Gayssot (1997-2002).

croissance : il faut « *construire une réponse adaptée en matière de transport face au développement de la mobilité et à la croissance démographique* ».

Peu de Régions ciblent directement la pollution atmosphérique due aux poids lourds

Les poids lourds sont responsables de 5 à 15 % (les taux varient fortement en fonction des polluants) des principales émissions atmosphériques nocives pour la santé[177]. En ville, les responsabilités du trafic routier dans la dégradation de la qualité de l'air sont plus importantes, et davantage liées aux poids lourds. Ceux-ci génèrent plus de 50 % des émissions de Nox et de monoxyde de carbone liées au trafic motorisé, et les camions (dont le parc urbain est généralement ancien) sont très impliqués dans les émissions de particules fines[178]. Or, en dehors de l'Alsace (voir plus loin), la responsabilité environnementale des poids lourds n'est pas vraiment identifiée dans les différents documents régionaux liés aux transports, et à l'inverse les PRQA (qui doivent « fixer des orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets ») sont peu détaillés (ou peu appliqués) en ce qui concerne le transport de marchandises. Le cas de PACA est caractéristique de cette déconnexion entre le plan régional pour la qualité de l'air et les politiques de transport, alors même que PACA est l'une des régions où le problème de la pollution atmosphérique, notamment urbaine, est tout à fait préoccupant. Les constats sont établis (le vice-président en charge des transports, Gérard Piel, a affirmé que « PACA est la région la plus polluée de France ») mais les objectifs et les moyens d'action sont peu ciblés sur le transport routier de marchandises et dépendent pour une grande part de compétences non régionales (communes, autorités intercommunales). La responsable de l'organisme régional chargé de la surveillance de la qualité de l'air en PACA (Airmaraix), nous a confirmé la difficulté qu'elle avait à susciter l'intérêt des élus et à établir des relations de travail avec les instances chargées de l'élaboration des documents de planification. La Région Midi-Pyrénées est un peu plus engagée. Elle a procédé en 2005 à une évaluation de son PRQA, et fixe désormais parmi ses 8 objectifs « la réduction des impacts énergétiques et environnementaux du transport de marchandises », en proposant parmi les actions à engager le soutien aux véhicules propres et modes de transport alternatifs à la route, tout en faisant un appel (un peu plus flou) à une « organisation optimale des livraisons ». La direction de l'environnement et du développement durable du conseil régional, créée en 2005 également, et chargée de mettre en œuvre le PRQA, semble avoir été voulue par l'exécutif du conseil régional comme relativement offensive sur les questions de transport (Wolff).

[177] Et les voitures particulières de 20 à 35 %, le reste provenant de l'habitat, de l'industrie, de l'agriculture ou de la transformation de l'énergie : données CITEPA chiffres 2004 (www.citepa.org) et ADEME (www.ademe.fr).

[178] LET – ARIA TECHNOLOGIES –SYSTEMS CONSULT, 2006, Mise en place d'une méthodologie pour un bilan environnemental physique du transport de marchandises en ville, consommation, émissions, qualité de l'air, co-édition ADEME, CERTU, Lyon

En Alsace, la thématique de la circulation des poids lourds est devenue la pierre angulaire de l'implication de la région sur le transport des marchandises. L'Alsace subit un trafic de transit, qui s'est notablement accru depuis la mise en place en 2005 d'une tarification spécifique aux poids lourds sur les autoroutes allemandes. Cette « Lkw Maut » engendrerait (selon diverses études effectuées dès la première année de sa mise en place) une augmentation du trafic poids lourds en Alsace de l'ordre de 15 % en moyenne sur l'axe nord-sud, avec des augmentations spectaculaires des circulations nocturnes, tout ceci contribuant, selon le conseil régional, à l'accroissement de la pollution atmosphérique. Les élus alsaciens ont ainsi été à l'origine d'un amendement parlementaire permettant la mise en place à titre expérimental d'une taxe kilométrique sur les poids lourds sur le réseau routier et autoroutier gratuit de la région (notamment l'A35). Toujours dans l'attente d'un décret d'application, cette mesure a été renforcée par l'initiative lancée par 11 conseils régionaux (dont Alsace, Centre, Nord-Pas de Calais, PACA et Rhône-Alpes) et le réseau France Nature Environnement pour demander la mise en place d'une éco-redevance poids lourds sur le réseau routier[179].

Une autre façon d'aborder le problème de la circulation des poids lourds serait, pour une Région, d'élaborer un schéma régional des plates-formes logistiques, fortes génératrices de flux de camions. Certaines régions, en dehors de notre échantillon, ont déjà tenté l'exercice (Languedoc-Roussillon, Île-de-France notamment). Nous n'avons pas relevé d'intégration de telles planifications logistiques dans les schémas d'aménagement ou les schémas de transport des régions que nous avons observées, même si nombreuses sont les Régions qui ont fait ou fait faire des études sur les plates-formes logistiques régionales (Alsace). Ces schémas directeurs logistiques se heurtent de toute façon à leur caractère non obligatoire pour les décisions locales ou préfectorales (agréments, permis de construire).

Les Régions françaises peuvent-elles, doivent-elles s'occuper du fret ?

Par cette lecture comparative des actions et doctrines de six Régions sur le transport des marchandises, nous avons observé un certain nombre de spécificités régionales. Mais la comparaison a surtout permis de souligner un assez grand nombre de convergences, qui permettent de présenter un état des lieux que nous supposons relativement représentatif de ce que sont les comportements actuels des conseils régionaux français vis-à-vis du fret. Voici quelques uns de ces constats.

En ce qui concerne le transport des marchandises, les Régions interviennent plutôt sur le « hard » (cofinancer un chantier de transport combiné ou un port fluvial) que sur le « soft » (faire un schéma directeur des plates-

[179] « Eco-redevance poids lourds, ce que préparent onze régions », *Officiel des transporteurs*, n°2376, octobre 2006.

formes logistiques, veiller à la bonne intégration entre trains de fret et TER, promouvoir les véhicules propres, etc.), et elles agissent davantage sur l'intermodalité que sur les activités de transport conventionnelles. Les Régions interviennent, dans tous les cas, de façon limitée. Leurs préoccupations en tant qu'organisatrices des transports de voyageurs prennent manifestement le pas, quand il s'agit de traiter du fret, sur leurs compétences de développement économique et de planification des infrastructures de transport. En revanche, un certain nombre de conseils régionaux n'hésitent pas à se lancer dans des actions de lobbying – voire de véritables batailles médiatiques – pour promouvoir de très gros équipements multimodaux destinés au transport des marchandises (il s'agit cependant, souvent, de projets à l'aboutissement lointain ou incertain, souvent fragilisés par leur dépendance à des décisions et cofinancements extra régionaux).

D'une Région à une autre, nous avons identifié quelques spécificités. Le Nord-Pas de Calais est très engagé, et depuis longtemps, sur le transport et la logistique (tout à la fois pour en conforter le poids économique régional et en diminuer les nuisances), tandis que Midi-Pyrénées ou Rhône-Alpes s'en préoccupent peu, parce qu'elles estiment qu'elles doivent avant tout se recentrer sur leurs compétences propres, notamment les TER. Les régions frontalières (très représentées dans notre échantillon), surtout celles situées au sein des grands corridors européens, connaissent bien sûr des problématiques différentes de régions comme le Centre. D'autres lignes de partage existent, par exemple vis-à-vis des enjeux environnementaux du fret (même si globalement, au sein des Régions, les directions de l'environnement se préoccupent peu de transports et les directions des transports ramènent leurs actions en faveur de l'environnement à leurs politiques TER).

Remarquons, cependant, que les quelques différences de politiques menées par les Régions ne s'expliquent pas tant par des différences de situations sur le plan global des trafics, des externalités, etc., liés au fret que par une sensibilité particulière aux enjeux régionaux les plus émergents (poids lourds allemands en Alsace, tunnels alpins en Rhône-Alpes, etc.).

En conclusion, à travers l'exemple de six régions, nous avons dressé le tableau d'institutions peu intéressées par les enjeux du transport des marchandises. Faudrait-il d'ailleurs que les Régions s'en préoccupent ? Après tout, les communes gèrent au quotidien la circulation des véhicules routiers, et c'est davantage au niveau national et européen qu'il semble naturel que s'organisent les marchés, les investissements et les réglementations du transport des marchandises. Une Région ne voit pas, a priori, comment s'insérer dans ce schéma institutionnel déjà complexe. Surtout, la limitation de ses champs de compétences et l'importance (budgétaire et politique) que prennent ses préoccupations en tant qu'organisatrice des transports ferroviaires de voyageurs la freinent dans ses velléités d'intervention. Par rapport à leurs congénères européennes, les Régions françaises apparaissent aujourd'hui comme des institutions aux compétences et budgets trop limités pour pouvoir s'occuper de fret. Un land allemand, fort de ses compétences et (pour certains) de l'étendue de son territoire, n'a pas d'état d'âme à entrer dans le capital d'un

opérateur régional de fret ferroviaire. Alors que pour une collectivité territoriale française, cette activité en vient très vite à relever d'un transit de marchandises dont elle ne perçoit pas l'intérêt direct pour ses entreprises.

Et pourtant, le transport des marchandises et la logistique apparaissent comme un enjeu prioritaire pour l'institution régionale. Pas seulement sur les dossiers émergeants ou les plus médiatiques, mais aussi sur l'activité ordinaire du fret, celle qui génère, en France, 20 millions de livraisons tous les jours et occupe des centaines de milliers personnes. Un secteur, surtout, qui est responsable de la moitié des émissions de CO2 dues aux transports et qui est un gros générateur de Nox et de particules. Dans ce contexte, les compétences régionales relatives au développement économique, à la planification des transports et de leurs infrastructures et à la protection de la qualité de l'air ne pourraient-elle pas être davantage mobilisées ? Des secteurs comme l'accessibilité ferroviaire ou fluviale des ports, la formation professionnelle des conducteurs routiers ou l'urbanisme logistique apparaissent, par exemple, pertinents, parce qu'ils sont peu ou mal gérés ailleurs : quand on connaît ses impacts sur la structure et le volume des flux régionaux de camions, la construction des entrepôts logistiques pourrait par exemple être régulée au niveau régional et non pas municipal.

Le dessaisissement (certes voulu) que viennent de connaître les Régions vis-à-vis du financement des infrastructures routières (à travers la nouvelle formule des contrats de projets) ne va-t-il pas contribuer à isoler davantage encore les institutions régionales des enjeux liés au transport des marchandises et à la localisation des équipements logistiques ?

Chapitre conclusif

Cinq controverses pour l'avenir des Régions

Ollivier-Trigalo, Faure, Zembri, Debizet, Dablanc

Pour amorcer une conclusion après ce parcours analytique, il faut considérer ici les controverses dans ce qu'elles ont d'inhérent à la vie sociale : elles sont un processus de construction et de solidification, ici des Régions et des actions en matière de développement durable et de transports.

Les controverses que nous avons retenues sont une manière d'évaluer les enjeux qui nous semblent prégnants et de les mettre en débats tant académiques que politiques. Ces controverses, issues de l'analyse comparative, contribuent en outre à dévoiler la diversité des manières d'être et d'agir des collectivités régionales. Elles sont au nombre de cinq.

Instituer la durabilité des transports : une manière d'être de la Région ?

Deux processus synchrones nous permettent de qualifier ce que sont les institutions régionales et le sort qu'elles règlent à l'idée de développement durable.

Tout d'abord la régionalisation ferroviaire. Le sénateur Haenel l'a dit, la réforme qu'il a portée était destinée à donner à l'institution régionale un domaine d'action concret qui permette à la Région d'être reconnue par sa population comme institution régissant ses affaires publiques. L'analyse des six Régions montre bien que ce processus contribue à l'institutionnalisation de la collectivité territoriale, qui renforce ses services techniques et assoie son attitude et son style démocratiques en partie sur cette base technique (par les comités de ligne par exemple). En retour, leurs actions ferroviaires offrent maintenant aux Régions l'occasion de s'instituer entrepreneurs politiques sensibles aux idées environnementales.

Par ailleurs, les collectivités régionales ont contribué à l'instauration de tribunes écologiques. Constituées d'un exécutif et d'une assemblée délibérante élus au suffrage direct proportionnel, les Régions ont en quelque sorte permis la montée de l'écologie dans l'exercice du pouvoir politique. Or, la plupart des élus écologistes qui ont intégré les conseils régionaux au début des années quatre-vingt-dix sont des élus ayant expérimenté des conflits d'aménagement, parmi lesquels les infrastructures de transport occupaient une place centrale.

L'expérience de la 'gauche plurielle' a ensuite institué des accords politiques locaux, qui conduisent à diffuser la sensibilité écologique entre élus se partageant les questions de transport. La combinaison élus écologistes et élus de territoires périphériques aux villes, qui constitue une caractéristique des assemblées régionales, produit des institutions inscrivant dans leurs agendas des actions se souciant d'espaces sensibles, d'un point de vue environnemental mais aussi social et économique. Pas d'angélisme pour autant : logique de guichet, saupoudrage des crédits et absence de priorités restent des constantes de l'action régionale.

Les collectivités territoriales sont devenues une énigme pour les juristes. S'appropriant des compétences au gré de leur activisme, des fonctions politiques au gré de leur leadership territorial, les Régions comme les autres brouillent la doctrine juridique fondatrice au point de se demander comment elles parviennent à se perpétuer alors qu'elles semblent se perdre dans les méandres de l'organisation administrative de l'État et des transferts en tous genres. La liberté politique qui motive toute décentralisation n'est pas soluble dans une question d'organisation administrative. Ce que nous montrent nos six Régions d'étude, et tout particulièrement lorsqu'elles s'intéressent aux réseaux de transport, c'est à quel point l'architecture institutionnelle, qui repose sur un partage de compétences et un schéma fonctionnel d'emboîtement des échelles de traitement de ces compétences, se heurte à de nombreux conflits pratiques (que l'État organise lui-même en conservant soigneusement une division du travail entre les routes et le ferroviaire, par exemple). La Région, institution politique jeune, renouvellera-t-elle cet enjeu à l'occasion d'une mise en œuvre (au sens institutionnel) de la durabilité des transports, par exemple en portant véritablement sur la scène des débats constitutionnels la question de la subsidiarité (qui est d'une autre nature, politique, que le partage de compétences), d'une certaine manière intrinsèque à l'idée de développement durable et d'interdépendance entre global et local ?

La doctrine Transports des Régions : marketing territorial ou grand récit d'action publique ?

Comment les Régions étudiées ont-elles construit leur « doctrine » en matière de transports ferroviaires ? La lecture diachronique (sur vingt ans) a délivré quelques indices stimulants pour mieux comprendre dans quelles conditions les protagonistes locaux s'étaient approprié le sujet ferroviaire, c'est-à-dire comment ils en avaient délimité les enjeux en produisant des documents de référence, en structurant des services, en orientant des procédures de financement, en développant des capacités d'expertise et en affichant publiquement de nouvelles priorités. Cette dernière facette mérite sans doute une attention particulière dans la mesure où s'y entremêlent des effets de discours assez convenus (comme les plaidoyers pour un développement plus durable ou des services publics de qualité) et de nouvelles formulations sur la défense de l'intérêt général (comme les arbitrages entre le fer et la route ou

l'organisation de l'écoute des usagers). En termes d'analyse des politiques publiques, les résultats de cette étude comparative ouvrent des controverses académiques concernant le rôle des discours dans les périodes de transferts de compétences et de changement des priorités d'intervention publique, sur la façon dont des dossiers de nature plutôt technique sont publicisés et politisés.

Trois hypothèses d'interprétation ont été avancées au cours de la recherche qui appellent discussion et approfondissement. La première concerne les *rails de dépendance* propres à chaque configuration régionale : les discours contemporains restent marqués par les interactions politiques des années 90, avec à chaque fois des empreintes urbaines, nationales et partisanes différenciées. La décentralisation introduit donc un défi analytique sur les politiques publiques en suggérant que l'affichage des priorités contemporaines doit être décodé à l'aune de travaux microsociologiques consacrés à chaque histoire sociopolitique régionale. La deuxième hypothèse concerne le rôle des professionnels (ingénieurs, cadres territoriaux et experts) dans la production de ces discours. Ici aussi se pose la question de l'impact de leurs diagnostics sur les sphères de décision. L'étude montre que le dialogue entre la SNCF, RFF, l'Etat et les collectivités locales s'est construit différemment d'une région à l'autre dans les années 90 et que les *tournois* des années 2000 transforment parfois l'issue de ces *rounds* en plaçant par exemple les experts urbains en position inédite d'arbitrage. La troisième hypothèse enfin concerne la portée des *grands récits* affichés par les leaders politiques des Régions pour replacer les priorités de transports au cœur d'enjeux sociétaux (la cohésion sociale, le développement économique, le rayonnement culturel). Toute la question consiste à savoir si ces rhétoriques produisent du sens, si elles bousculent les *référentiels* de l'action publique nationale et internationale, si les stratégies de marketing territorial (un service public plus efficace et plus solidaire) entrent en connexion avec les valeurs et les repères identitaires de chaque région. Un *bien commun territorial* en formation ?

Planifier, pour quoi faire ?

Des leçons peuvent être tirées des difficultés rencontrées par les Régions dans la production de documents de planification généralistes incluant des volets Transport.

Plusieurs raisons peuvent être mises en avant.

Rien n'incite pour l'instant les Régions à privilégier une réflexion à moyen terme à la vision court-termiste actuelle. Les CPER constituent à ce jour la seule source consistante et régulière de financement des investissements. Les règles du jeu ont changé à chaque échéance et l'existence ou non de documents de planification n'a jamais été considérée comme un facteur favorisant. Par ailleurs, les « bouffées » de production de documents de ce type sont dues à des incitations particulières et limitées dans le temps : ainsi, les derniers SRT des années 1995-1999 étaient liés au lien fait dans le rapport Haenel entre production d'un schéma et intégration à l'expérimentation de

nouvelles relations avec la SNCF. Le fait que certaines Régions aient interrompu leur démarche SRADT au profit du plus récent SRDE montre bien cette orientation préférentielle vers des documents perçus comme porteurs d'avantages immédiats.

Les Régions ont du mal à trouver leur place, en termes de planification, au sein du concert des collectivités décentralisées. La non-hiérarchisation entre niveaux de collectivités en est la cause première : il faut intéresser les partenaires potentiels. Les quelques velléités de passage en force ont été largement contrariées. D'où une crainte perceptible ici ou là d'empiètement sur les prérogatives des autres niveaux.

Il est difficile enfin de développer une stratégie sur la base de réseaux dont on n'a pas légalement la responsabilité. Comment par exemple fonder un SRIT sur un réseau routier qui n'est pas régional ? Il en est de même pour des actions touchant à l'urbanisme : on peut inciter à la densification du bâti autour des gares, on ne peut guère l'imposer.

Si la nature stratégique de la planification territoriale doit être maintenue, est-ce qu'elle peut se déployer sur la base de prérogatives partielles ? On pourrait imaginer des documents thématiques portant sur les transports collectifs, la formation, l'action économique, etc., ce qui dispenserait les Régions d'élargir systématiquement leur stratégie à des domaines où leur maîtrise réelle est très limitée pour ne pas dire nulle.

Par ailleurs, ne faut-il pas imaginer de nouveaux cadres d'action concertée avec les autres acteurs territoriaux en fonction du contexte et dans des cadres géographiques qui ne sont pas forcément contraints par les limites administratives du territoire régional ? Cela pourrait se faire dans le cadre de la récente loi sur les libertés locales qui permet de mener des expérimentations.

La région au service des intérêts métropolitains ?

Le ferroviaire régional apparaît comme une alternative à l'automobile pour l'accès aux grandes villes en réponse aux enjeux environnementaux et à la congestion des métropoles. Parallèlement, l'optimisation des dépenses ferroviaires par les Régions les incite à privilégier l'aire métropolitaine car les trains s'y remplissent le mieux. Cette convergence d'intérêt entre les Régions et les métropoles répond apparemment à un objectif de mobilité durable et … pose de nouvelles questions.

La faible pertinence du ferroviaire en dehors des aires métropolitaines et, *a fortiori*, l'absence de lignes de chemin de fer dans de nombreux territoires ruraux pose un problème de compatibilité entre l'éventuelle nouvelle priorité régionale accordée aux transports collectifs et l'objectif récurrent d'aménagement solidaire des territoires. Les exécutifs font preuve de créativité pour dégager un consensus au sein de leur majorité : développement d'une offre TC par autocar (Rhône-Alpes), extension « politique » du bassin ferroviaire à « moderniser » aux départements voisins (Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes) ou au fond de certaines vallées (Alsace), modernisation de petits

tronçons ferroviaires dans des départements extra-métropolitains (PACA). Cependant, la pratique la plus générale consiste à perpétuer un financement substantiel des projets routiers départementaux. *Certains exécutifs régionaux souhaiteraient se désengager complètement de la route (prudemment appelé « décroisement des financements »). Pourront-ils faire partager ce choix à leur majorité ?*

En rendant plus attractives des zones périurbaines lointaines, les TER peuvent accentuer l'étalement urbain et impacter à long terme l'environnement et le développement local. La façon d'organiser l'accès aux gares dans les zones périurbaines aura certainement des incidences sur les formes et la portée de l'urbanisation autour des gares. D'ores et déjà, l'extension des parcs-relais des gares situées dans les pôles secondaires suscite des débats vifs entre les collectivités et avec les riverains. Le développement de l'intermodalité exacerbe les convoitises foncières ainsi que de nouvelles tensions interterritoriales (devenant autant de controverses d'experts) en périphérie des agglomérations. *Affecter prioritairement l'espace autour des gares périurbaines à la densification et aux modes doux ? Rabattre les lignes de bus départementales sur les gares ? Faire payer le stationnement pour financer de nouveaux parcs-relais en silo ? Construire des haltes-ferroviaires de rase campagne connectées aux pénétrantes routières ?*

Concept aménagiste plus que réalité administrative, la métropole n'a ni frontière ni représentation institutionnelle. L'efficacité du ferroviaire suppose pourtant une coordination des autorités organisatrices et des maîtres d'ouvrage routiers pour améliorer l'intermodalité. Puisque la coopération bute souvent sur des questions institutionnelles et financières, la création d'un syndicat mixte des transports à l'échelle métropolitaine apparaît fréquemment comme la solution : vœu pieu pour l'instant car aucun syndicat mixte métropolitain n'a encore vu le jour six ans après la loi SRU. Dans certaines grandes villes, nous observons l'existence d'une « scène métropolitaine » plus ou moins formelle au sein de laquelle se partagent les connaissances, s'élaborent les projets et se programment les actions des différents acteurs locaux des transports. *Dans quelles conditions chacune des Régions peut-elle mobiliser la « ressource ferroviaire » au service d'une intermodalité métropolitaine, qui reste à construire collectivement et à animer à cette échelle ?*

Fret : s'en occuper ou pas ?

Les Régions interviennent de façon limitée sur le transport des marchandises. Cette implication semble même plus faible aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a une dizaine d'années. Certes, nombre de conseils régionaux n'hésitent pas à investir, parfois depuis longtemps, comme le Nord-Pas de Calais, ou plus récemment comme un certain nombre de Régions maritimes ou fluviales. Nombreuses sont celles aussi qui se lancent dans des actions de lobbying pour promouvoir de gros équipements multimodaux (parfois d'ampleur internationale) destinés au transport des marchandises. Cependant, il s'agit souvent de projets à l'aboutissement lointain ou incertain (et souvent fragilisés

par leur dépendance à des décisions et cofinancements extra régionaux). Quelques Régions interviennent volontiers sur un dossier précis (comme la taxation des poids lourds sur les axes alsaciens), mais dans l'ensemble ce sont des actions parcellaires, qui ne relèvent pas d'équipes constituées, de programmes et budgets permanents.

D'ailleurs, pourquoi faudrait-il que les Régions s'intéressent au fret ? Après tout, les communes gèrent au quotidien la circulation des véhicules routiers, et c'est davantage au niveau national et européen qu'il semble naturel que s'organisent les marchés, les investissements et les réglementations du transport des marchandises (tous modes). Une Région ne voit pas, *a priori*, comment s'insérer dans ce schéma institutionnel déjà complexe. Surtout, ses préoccupations en tant qu'autorité organisatrice des transports ferroviaires de voyageurs prennent une très grande importance, à la fois budgétaire et politique.

Et pourtant, le transport des marchandises et la logistique apparaissent comme un enjeu prioritaire pour l'institution régionale. Pas seulement sur les dossiers émergents ou les plus médiatiques, mais aussi sur l'activité ordinaire du fret, celle qui génère, en France, 20 millions de livraisons tous les jours et occupe 700 000 personnes et dont la base est essentiellement régionale et liée aux comportements de distribution et de consommation. Un secteur, surtout, qui est responsable de la moitié des émissions de CO2 dues aux transports et qui est un gros générateur de Nox et de particules. Dans ce contexte, les compétences régionales relatives au développement économique, à la planification des transports et de leurs infrastructures et à la protection de la qualité de l'air ne pourraient-elles pas être davantage mobilisées ? Des secteurs comme l'accessibilité ferroviaire ou fluviale des ports, la formation professionnelle des conducteurs routiers ou l'urbanisme logistique apparaissent, par exemple, pertinents, parce qu'ils sont peu ou mal gérés ailleurs : quand on connaît ses impacts sur la structure et le volume des flux régionaux de camions, la construction des entrepôts logistiques peut-elle encore être autorisée au niveau municipal ?

Annexe 1.
Résumé des six études de cas

Le cas du Nord-Pas de Calais : tirer parti de la position carrefour

BREARD J., JOIGNAUX G. (INRETS-Villeneuve d'Ascq)

Aussi bien l'antériorité de ses engagements dans les politiques de transport que leur capacité à rassembler les opinions, parfois au terme de solides controverses, ont conduit à forger l'image d'une région « en pointe » sur ces questions. Son histoire est, au delà de l'épopée industrielle de plus de 150 ans, ponctuée dans la période contemporaine, de quelques équipements emblématiques qui participent au renforcement de cette image : VAL, TGV, Tunnel sous la Manche, Euralille, Plate forme multimodale, Agence Ferroviaire Européenne, pôle de compétitivité à vocation mondiale i-Trans, etc.

Une inflexion dans les lignes directrices de la politique des transports en région : d'une mobilité à développer vers une mobilité à réguler

Si l'on s'en tient à la période la plus récente, qui débute, fin des années 70, avec le premier schéma régional des transports, les politiques de transport en région peuvent se ramener schématiquement à deux grandes phases successives :

- durant les années 80, la priorité est à l'accompagnement d'une forte mobilité endogène renforcée par celle liée à l'ouverture croissante des économies et l'augmentation parallèle des échanges permise par plusieurs équipements d'échelle transnationale à fort impact territorial ;
- depuis le début des années 90, prime l'objectif de la maîtrise des flux, de la régulation et la recherche d'un développement plus équilibré des modes de transport ; des décisions structurantes sont prises dans les domaines du ferroviaire voyageurs, du fret fluvial ou intermodal.

Des actions régionales contraintes par le partage des compétences

Il se confirme, sans surprise, que la Région dispose, en matière de politique des transports, d'un panel de compétences, certes élargi depuis la décentralisation phase II de 2004, mais comportant toujours d'importantes limites de diverses natures : institutionnelles, financières, fonctionnelles. Plusieurs illustrations en sont données dans les actions du Nord-Pas de Calais.

Tirer parti des flux marqués par la fonction transit de la région

La maîtrise des flux, qui renvoie principalement au problème de leur répartition modale, est très marquée par la position carrefour du Nord-Pas de Calais qui oblige à traiter sur un même espace des trafics résultant de la superposition de circulations d'échelles diverses mais convergentes à certains moments et en certains points. Cette donnée traverse nombre de débats récurrents sur les problématiques de transport en région, et ce, dans les trois modes terrestres, au point d'avoir orienté de façon déterminante les actions entreprises au cours des vingt dernières années, en lui donnant l'occasion de « profiter » de la réalisation de grands projets de dimension internationale (lien fixe transmanche, TGV nord européen, réseau autoroutier) pour des réalisations de portée régionale, voire locale. L'idée, pas tout à fait nouvelle mais qui reprend de la force dans la période récente, est, au delà de l'aspect infrastructurel incontournable du problème, de tenter de transformer cette contrainte spatiale en opportunité : le document provisoire du SRT[180] parle de « faire du Nord-Pas de Calais un *hub* au cœur de l'Europe » et tirer de cette « plate-forme d'échange (une) valeur ajoutée pour le développement régional ». La volonté affichée d'appuyer sur des opportunités spatiales existantes, une dynamique vertueuse de développement régional peut être vue comme la recherche d'une certaine conception de la durabilité. Cette dynamique, qui concerne avant tout les marchandises, suppose un développement des activités à forte composante logistique, pour lesquelles la région a des atouts mais aussi des faiblesses ; elle présente en outre le risque d'aggraver la production des nuisances par une intensification de la mobilité globale, dont la part routière restera dominante en tout état de cause.

Des visions empreintes du souci de la cohésion des territoires

La cohésion territoriale est un autre thème durablement présent dans les choix régionaux en matière de transports. L'histoire industrielle initiale, d'abord, les perturbations liées aux crises successives et cumulatives des secteurs traditionnels, ensuite, ont imprimé structuration, ruptures et recompositions des bassins de vie et d'emploi peu ou prou réunis en trois grands ensembles spatiaux : l'agglomération lilloise, le littoral et l'ex-bassin minier étendu à la Sambre-Avesnois à son extrémité sud-est. Les représentations spatiales de la Région, particulièrement visibles dans la conception du réseau TER, sont marquées par le souci constant d'assurer au mieux la cohésion entre ces entités spatiales. Elles ont d'autant plus de portée que, comme on l'a dit, la mobilité régionale est très marquée par l'importance des migrations alternantes. Ce faisant, ces visions tendent à renforcer la vocation de centralité de la métropole lilloise.

Limiter l'usage croissant de la voiture particulière, plus largement : favoriser les modes alternatifs

La voiture particulière voit sa part croître régulièrement dans la presque totalité du réseau routier en région. Cette observation fonde le parti pris du développement des transports collectifs, TER en tête, pour lequel des

[180] Adopté le 22 novembre 2006 par l'assemblée régionale.

investissements lourds sont consentis avec une volonté manifeste d'innovation, matérielle et organisationnelle : cadencement, requalification des lignes, qualité de service et accueil, TER-GV, intermodalité, même si les obstacles restent importants dans ce domaine. Des engagements tout aussi emblématiques de la Région sont perceptibles dans le fluvial (projet Seine-Nord, soutien au développement remarquable des services de *feedering* de conteneurs du Port de Lille, travaux d'adaptation du canal Dunkerque-Escaut), le maritime (recherche d'un développement coordonné de la façade portuaire) et les infrastructures intermodales (plate forme de Dourges, pôles d'échanges). Même si sa finalité est à dominante industrielle, justifiée par le poids de la construction ferroviaire et automobile, le pôle de compétitivité i-Trans, « le ferroviaire au cœur des systèmes de transport intelligents », affiche explicitement les thématiques de l'intermodalité et de l'interopérabilité[181], visant directement les technologies et organisations innovantes de nature à favoriser les modes alternatifs, en voyageurs comme en marchandises.

Quelques points durs dans les relations partenariales de la Région

Hormis le problème récurrent des engagements non tenus de l'Etat, pénalisant l'ensemble des circulations TER et donc l'effort général en faveur du report modal, plusieurs domaines particuliers touchant la relation Région-Etat-SNCF-RFF reflètent d'autres difficultés rencontrées dans l'amélioration des services de transport visant à répondre à des objectifs de durabilité : la programmation et l'exécution synchrone des investissements d'infrastructure sur le réseau RFF, la tarification de l'usage de l'infrastructure, celle de prestation de transport, les efforts à consentir par le prestataire pour parvenir à une élévation de la qualité de service. Ce dernier point peut être élargi à la question de l'efficience d'une prestation exécutée dans un cadre de marché « non contestable » au sens des économistes (la SNCF demeure opérateur unique). Des outils pourront être activés à l'occasion du renouvellement des conventions.

Un autre point dur est l'obstacle manifeste auquel se heurte de façon constante l'avancement de la concertation entre les 16 autorités organisatrices de transport en vue de parvenir à se doter d'une institution de concertation, le SMIRT. L'obstacle est ici de nature institutionnelle, donc politique au plein sens du terme, puisqu'il met en jeu les rapports de force entre entités territoriales aux intérêts *a priori* non obligatoirement convergents et ce, à plusieurs échelles. Cette situation est évidemment pénalisante pour la mise en œuvre au profit des usagers de mesures d'intégration des transports collectifs à l'échelle des territoires concernés et de leurs interfaces.

Sur le versant du fret, des enjeux importants se focalisent autour de deux projets : celui du devenir de la coordination entre les ports de la façade maritime, dans un contexte marqué par la suprématie absolue des voisins-concurrents belgo-néerlandais et celui de la mise en chantier du canal Seine Nord Europe : sans être le remède absolu, ni immédiat, à la congestion routière

[181] Le « i » de i-Trans synthétise les 4 thèmes majeurs du pôle : innovation, intelligence, intermodalité, interopérabilité.

sur le corridor nord, cette liaison (et son articulation aux ports français à fort potentiel, Le Havre et Dunkerque) est cependant de nature à en réduire le poids sur plusieurs segments où sa pertinence est avérée (pondéreux et vracs massifiés, conteneurs et automobiles). En outre, la réalisation du canal et celle des plates formes associées au projet devraient avoir un fort impact sur la réorganisation spatiale de schémas logistiques à l'échelle du corridor, dans l'idée de la fonction « hub » avancée dans le SRT. Des disponibilités foncières existent (face à un hinterland belgo-néerlandais en voie de saturation) et des « effets-réseau » devraient jouer en ce sens par la jonction entre les bassins Seine et Nord et l'ouverture vers les réseaux belges.

Le cas de Provence Alpes Côte d'Azur

DABLANC L. (INRETS- LVMT), GUERANGER D. (ENPC-LATTS)

Riche de son dynamisme démographique, d'une géographie très diversifiée et d'un patrimoine exceptionnel, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) est l'une des plus attractives des régions françaises. Elle est aussi, pour toutes ces raisons, profondément marquée par la thématique des transports. PACA est en effet la deuxième région française (hors Île-de-France) pour le trafic TER. Avec une croissance annuelle des trafics de 7 à 9 %, le développement du TER est très soutenu depuis la fin des années 1990. Le réseau ferroviaire est en même temps l'un des moins longs et des moins maillés de France mais aussi des plus chargés. Région de génération et de transit pour les marchandises (plus de 1,5 millions de poids lourds passent chaque année la frontière à Vintimille, soit plus que par le Fréjus), elle accueille aussi le premier port français (en tonnage) et constitue la troisième région de fret ferroviaire française. Dans le même temps, la région connaît un enclavement dans l'espace français et européen ainsi qu'une congestion de ses réseaux intérieurs, routiers comme ferroviaires. Ces deux difficultés, renforcées par les migrations touristiques, sont les principaux marqueurs d'une baisse relative de la qualité de vie et de l'image de la région, et font ainsi partie des sujets de préoccupation actuels des habitants et des responsables politiques locaux. Après avoir dégagé deux constats généraux, nous reviendrons sur trois caractéristiques saillantes des politiques menées par le conseil régional.

La politique de transport ne s'inscrit pas explicitement dans les préoccupations environnementales ou du développement durable. Même si le vice-président transports du conseil régional n'hésite pas à qualifier PACA de « région la plus polluée de France à cause de la circulation », le développement durable (souvent synonyme pour nos interlocuteurs d'environnement) n'est pas à la source des politiques régionales de transport. Celles-ci sont explicitement centrées sur la congestion des infrastructures routières et ferroviaires. La promotion du transport ferroviaire fournit ainsi la principale caution au conseil régional quant à une politique de transports durables. Le conseil régional met l'accent sur l'augmentation de l'offre de TER, fortement soutenue par le Président M. Vauzelle. La tendance, plus récemment, est à l'amélioration de la

qualité de service et à la capacité du réseau. Les investissements ferroviaires prévus au contrat de plan 2000-2006 ont pris un retard considérable, si bien que fin 2006 seuls un peu plus de la moitié des crédits que l'État devait engager l'auront été effectivement. Heureusement, la modernisation de la liaison Aix-Marseille, projet prioritaire et emblématique pour les responsables régionaux, a fini par être définitivement décidée. La ligne sera fermée pour 2 ans de travaux en vue d'une réouverture prévue à la fin de l'année 2008.

Une actualité riche en débats autour de très grands projets d'infrastructures. La région PACA discute aujourd'hui beaucoup de l'avenir à moyen et long terme de ses infrastructures de transport. Un premier projet est celui de la ligne à grande vitesse jusqu'à Nice, le débat public ayant conclu à l'opportunité du projet, avec une réalisation à horizon 2020. Outre les contraintes géographiques et les coûts occasionnés, le projet divise les élus locaux sur son tracé, entre une desserte des grandes gares urbaines (dit « tracé des métropoles ») et un tracé direct, cette dernière option ayant un avantage évident en termes financiers. Autre grand projet, la liaison autoroutière A51 (Grenoble-Sisteron) est un long serpent de mer, partagé entre deux options : le passage par Lus-La Croix Haute ou par l'est de Gap. Après avoir longtemps divisé État et élus locaux (conseils généraux), un consensus semble se faire autour d'une option par l'est. Mais c'est désormais l'avis de la Région Rhône-Alpes qui pose problème, avec des élus Verts fermement mobilisés contre l'autoroute. Dernier projet d'envergure, la percée du Montgenèvre, dédiée essentiellement au fret, qui doit relier Turin à Marseille par voie ferroviaire. Le désenclavement des Alpes du sud, le développement du ferroutage et le coût modeste du projet (2 milliards d'euros estimés) sont des arguments qui permettent visiblement d'obtenir un relatif consensus régional. Mais là encore, ce serait la coopération avec la voisine rhônalpine qui derrière un consensus de façade poserait problème, au motif d'une concurrence avec le Lyon-Turin. D'autres soulignent, plus modestement, le manque de visibilité nationale ou européenne de ce projet.

Ces exemples permettent de mettre à jour trois caractéristiques des politiques régionales de transport.

La thématique des transports apparaît tout d'abord relativement autonome dans les politiques régionales. Le traitement des questions de transport au sein du conseil régional est en effet peu transversal. Politiquement, les dossiers transport ne sont pas pris (ou très peu) en charge par les élus responsables de l'aménagement du territoire ou du développement économique. Sur le plan administratif, la direction des transports et des grands équipements (DTGE) autrefois intégrée à la direction de l'aménagement est aujourd'hui une direction à part entière, qui s'est récemment étoffée (plus de 30 collaborateurs), et qui gère de façon dynamique le deuxième poste de dépenses de la région (le budget transport s'élève à 321 M€ pour 2006, dont 252 pour le transport collectif). Sur le plan ferroviaire, la direction des transports (et son directeur en premier lieu) revendique une très forte expertise, afin de traiter d'égal à égal avec le partenaire SNCF. Cette position prend une tournure particulière, avec

un nombre important de procédures contentieuses menées sur les sujets ferroviaires face à la SNCF, RFF ou les services de l'État.

Les projets de transport soulignent la logique de compromis et d'équilibre territorial qui prévaut généralement. Le conseil régional PACA se refuse à exercer un leadership fort vis-à-vis des autres collectivités locales (départements et grandes villes) et veille à ce que chaque territoire ne se sente pas défavorisé par les arbitrages du niveau régional. Les décisions d'investissements relèvent d'équilibres minutieux qui, une fois trouvés, ne sont plus remis en cause. Cette logique du compromis transparaît fortement dans le schéma régional d'infrastructures et de transport (SRIT), rendu public en avril 2006. Le document fait ainsi, sans beaucoup les hiérarchiser, l'inventaire des projets régionaux de court, moyen et long termes, en réaffirmant le besoin de rayonnement économique de tous les grands pôles, la nécessité d'accompagner les besoins régionaux de mobilité et, dans une bien moindre mesure, les enjeux environnementaux associés au développement des modes doux ou alternatifs.

PACA se montre enfin largement liée à la voisine rhônalpine pour un nombre important de projets et de réseaux. Le raisonnement vaut autant pour la billettique des trajets TER transrégionaux, pour le projet autoroutier entre Grenoble et Sisteron, pour la percée sous le Montgenèvre, pour les réflexions sur le transit en vallée du Rhône … D'une façon générale, les interlocuteurs rencontrés en région PACA sentent le besoin de travailler avec Rhône-Alpes mais regrettent le manque de collaboration avec leurs *alter ego* rhônalpins. Les acteurs de PACA donnent parfois l'impression de se sentir laissés à l'écart d'un certain nombre de dossiers de transports. Il est ainsi symptomatique que lors du débat public récent sur la vallée du Rhône et de l'arc languedocien, l'intitulé même du débat – « l'arc languedocien » au lieu de « l'arc méditerranéen » – ait fait l'objet d'une remise en cause unanime des participants issus de PACA. De même, le projet de percement du tunnel ferroviaire sous le Montgenèvre est, aux yeux des responsables de PACA, pénalisé par le poids national et européen donné à la liaison Lyon-Turin. Dit autrement, l'isolement étant considéré comme un problème majeur de la politique régionale de transport, les relations avec la région voisine sont souvent marquées du sceau de la concurrence ou de la suspicion.

Les transports ferroviaires en Rhône-Alpes : naissance d'une politique régionale

DEBIZET G., FAURE A., GOURGUES G. (PACTE-Grenoble)

En Rhône-Alpes, l'histoire de la régionalisation des transports ferroviaires montre une certaine passivité du conseil régional face aux opportunités progressivement accordées aux régions en matière de transports jusqu'à la fin des années 80. Au début des années 90 cependant, une conjoncture politique inédite change la donne avec l'entrée au parlement régional des écologistes en

position de partis charnières, avec aussi un renouvellement des élites politiques régionales et le volontarisme affiché de son nouveau président. La Région s'engage alors fermement dans la voie de *l'expérimentation Haenel*. Par la suite, la prise de compétence régionale contribue à fixer et à structurer définitivement les cadres d'un *style rhônalpin*. Ce style se caractérise en matière de transports par une double volonté de crédibilité technique et de vision régionalisée des problèmes. Le SRT de 1997 illustre cette dynamique avec ses orientations politiques pour les décennies à venir. Malgré une parenthèse politique (1998-2004) où l'exécutif régional s'est trouvé sans majorité stabilisée, les négociations du CPER 2000-2006 confirment l'élan et sont l'occasion de mettre les investissements ferroviaires à la même hauteur que les investissements routiers. Les conventions avec la SNCF et avec RFF permettent d'établir des règles du jeu très détaillées entre l'AOT, son exploitant et le maître d'ouvrage du réseau.

La Région affirme ainsi progressivement son autorité dans la gestion de sa nouvelle compétence en phasage direct avec sa configuration géographique et politique. Rhône-Alpes est la deuxième région française en termes de population et de taille, avec un nombre conséquent d'institutions infra régionales sur son territoire (8 départements, 223 Établissements Publics de Coopération Intercommunale, 2879 communes). Le relief de son territoire concentre les infrastructures et les populations dans les vallées, souvent au coeur des périmètres d'action des AOT urbaines. À ce maillage institutionnel dépendant du relief se superpose un maillage important d'infrastructures de transports dans lequel les voies de chemin de fer n'occupent qu'une place marginale. Aussi la Région s'engage-t-elle après quelques tâtonnements dans une activité de coordination pour mieux appréhender la concentration des problèmes de transports autour des agglomérations situées dans les vallées. Le rôle marginal joué par l'Etat déconcentré lui permet de s'engager pleinement dans cette entreprise de positionnement et d'affirmation.

Au-delà de ces spécificités, la région Rhône-Alpes partage une communauté de problèmes et d'objectifs avec les autres régions. Côté difficultés, on peut noter le retard de réalisation du CPER 2000-2006 lié à des erreurs d'estimation et au manque de mûrissement des projets. Côté objectifs, qu'il s'agisse du cadencement, de l'intermodalité tarifaire ou de la rénovation des gares, les projets connaissent des états d'avancement divers (si Rhône-Alpes s'est par exemple lancée très récemment dans la mise en place du cadencement, elle mène en revanche depuis plusieurs années des expériences de tarifications multimodales avec un nombre croissant d'AOTU).

En termes de *doctrine ferroviaire*, nous avons identifié une série d'indicateurs transversaux qui convergent pour décrire le développement d'une capacité d'expertise autonome. À la différence d'autres régions, Rhône-Alpes a explicitement choisi de ne pas recourir au savoir-faire de la SNCF et de constituer son propre « corps » de techniciens (souvent recrutés dans les universités lyonnaises). Un autre élément de doctrine concerne la réorientation urbaine du projet régional : la Région passe d'une vision « Intercités » à une vision où les priorités et les financements en faveur des transports ferroviaires

s'articulent essentiellement autour et dans les agglomérations. C'est dans ce cadre que l'idée d'intermodalité est clairement promue. Parallèlement, on observe le souhait de la Région de renforcer son envergure internationale avec la promotion du Lyon-Turin et avec son implication dans la conférence des « quatre moteurs pour l'Europe ». En matière de fret, la politique peut être qualifiée de résiduelle dans la mesure où le service Transports de la Région préfère visiblement se concentrer sur sa compétence *Voyageurs*. Dans les discours officiels enfin, on observe l'utilisation de quelques mots d'ordre récurrents comme la *durabilité environnementale* (liée aux contraintes géographiques fortes et au poids déterminant des groupes écologistes au sein de l'assemblée régionale) et sur la *concertation citoyenne* (englobée sous le terme générique de « démocratie participative »). Ces mots d'ordre sont l'occasion de construire un discours public et participent à l'affirmation de l'identité rhônalpine.

Depuis 2004, la Région affiche une forte volonté de *régionaliser* les problématiques de transport. Le changement est visible à l'étude des *grands récits* sur l'intérêt régional qu'elle développe en matière de transports durables. Il est aussi perceptible à l'analyse de sa capacité d'expertise indépendante pour entrer de plain-pied dans les controverses techniques et pour argumenter des orientations auprès des différents partenaires. Dans le même élan, la mise en place d'une concertation des usagers aux allures d'ancrage territorial stratégique lui permet de *publiciser* et de *routiniser* sa présence et ses leviers d'intervention auprès d'une grande diversité de partenaires. De manière ostensible (un discours sur l'intérêt général) ou plus détournée (une certaine instrumentalisation de la concertation des usagers), l'action régionale se construit dans sa capacité de négociation avec les partenaires infra régionaux. Il semble que la logique de projets phares pilotés par la Région laisse place à une élaboration concertée de multiples projets de moindre visibilité au sein des *arènes métropolitaines.* Cette démarche imprègne la politique des transports à base de rigueur technique, de construction d'une doctrine régionale homogène et, plus récemment, de mise en coordination des actions des partenaires infrarégionaux.

En définitive, l'exemple rhônalpin permet d'esquisser l'émergence d'un *mode d'être régional* (comme on a pu parler du *mode d'être de l'Etat*) caractérisé par la singularité des liens tissés avec la population, avec les milieux experts et avec les autres collectivités locales. Depuis 15 ans, la Région Rhône-Alpes fonctionne ainsi comme un laboratoire à la fois contraint et innovant, favorisant un processus de *différenciation* où l'imbrication entre les choix techniques et l'action politique révèle une alchimie subtile et éminemment territorialisée.

Le cas de l'Alsace. Une petite région transfrontalière agissante

OLLIVIER-TRIGALO M. (INRETS-LVMT), ZEMBRI-MARY G. (LATTS-Univ. Cergy)

L'Alsace est une région densément peuplée, articulée autour de trois pôles urbains en expansion (Strasbourg, Mulhouse, Colmar) et caractérisée par une topographie particulière (plaine d'Alsace bordée par les Vosges et le Rhin), toutes caractéristiques qui façonnent tant les réseaux de transport que les flux qui les parcourent. Les transports constituent le premier poste budgétaire de la Région, dont l'exécutif, le président et le vice-président en charge des transports en particulier, s'intéresse de près aux transports ferroviaires. L'aménagement du territoire y constitue une sorte de domaine matriciel de l'ensemble des actions de la Région. La DRE est très présente dans ce domaine et intervient pour le suivi du contrat de plan, les suites des schémas de service et met en application la réforme de l'État en étant par exemple pilote du pôle aménagement et maître d'ouvrage délégué pour le GCO de Strasbourg.

En Alsace, l'aménagement du territoire et les transports sont des enjeux politiques intimement liés qui se sont retrouvés au cœur des luttes politiques notamment pour accéder à la présidence du conseil régional. La chronologie politique montre que le développement durable fait partie des axes stratégiques énoncés par ces politiques mais qu'elles s'affranchissent des procédures de planification édictées par l'État pour mieux permettre à la collectivité territoriale de se légitimer par l'action. Une durabilité agissante en somme.

Les actions de transport en 2005 : au delà des compétences attribuées

La Région Alsace s'implique dans trois grandes catégories d'action : celles qui se rapportent au transport ferroviaire de voyageurs, celles qui se déploient autour des enjeux du fret, enfin celles qui renvoient à des perspectives à long terme. L'analyse de ces actions permet de mettre en lumière le fait que la collectivité territoriale alsacienne s'implique au delà des compétences qui lui sont attribuées par les textes.

Pour les transports ferroviaires de personnes, l'objectif premier est le développement « maîtrisé » de l'offre. L'action emblématique pour répondre à cet objectif est la généralisation du cadencement dont la mise en œuvre doit s'accommoder de deux nouveautés : d'une part, l'entrée de RFF dans le jeu et plus particulièrement, la réforme des péages en gare introduite en 2004 ; d'autre part, la perspective de l'arrivée des services TGV qui met en lumière comment la compatibilité des réseaux (TGV, TER mais également projets de tram-train) peut constituer à la fois une ressource (pour la généralisation du cadencement comme norme de référence du système ferroviaire alsacien) et une source de conflits (le financement du tram-train de Strasbourg, par exemple).

En ce qui concerne le fret, l'enjeu de la circulation des poids lourds en Alsace se déploie dans un contexte politique local où la protection de

l'environnement est revendiquée comme principe d'action. Et ce, dans une perspective transfrontalière où les acteurs allemands et suisses renforcent l'importance de l'enjeu. L'introduction en 2005 dans ces deux pays d'un système de taxation des poids lourds joue sur les caractéristiques de l'enjeu en Alsace : en particulier, l'introduction du péage allemand a conduit à un report de trafic sur les autoroutes alsaciennes, gratuites. Dès lors, la collectivité régionale va utiliser différents moyens pour agir. Ce qui conduit à une dispersion de ses actions. Par ailleurs, le contexte territorial (transfrontalier) dans lequel se concrétise l'enjeu de la circulation des poids lourds induit une diffusion des actions possibles. La collectivité régionale peut d'abord mobiliser des financements qui toucheront des aménagements de plates-formes, s'inscrivant dans des perspectives un peu générales de développement des modes alternatifs à la route. Ensuite deux territoires locaux vont être l'occasion pour la collectivité régionale de se montrer de manière explicite comme cherchant à traiter spécifiquement l'enjeu du fret routier : la traversée des Vosges et les rives du Rhin.

En ce qui concerne des actions à plus long terme, la Région Alsace active des orientations qui concernent l'occupation de l'espace. En effet, comme ailleurs, l'Alsace doit faire face à une pression foncière, et la question de l'étalement urbain émerge comme un enjeu à l'échelon régional. Cet enjeu est mobilisé pour justifier le développement des services cadencés de TER, action assortie d'une justification sur le potentiel de densification urbaine que ce transport collectif peut produire dès lors que son développement est accompagné de projets d'aménagements urbains créant ou renforçant des pôles aux points desservis. Pour ce type d'actions, la Région n'a pas, là encore, de compétence directe et va s'y engager au moyen de contributions financières aux projets d'autres collectivités. Le PRQA constitue l'outil d'orientation à plus long terme dont dispose maintenant la Région Alsace pour porter l'enjeu de l'occupation de l'espace rapporté à la maîtrise de la mobilité des personnes et des marchandises par le biais d'un zonage circonscrivant les zones d'habitat et les zones d'activités.

Doctrines et étiquetages des politiques de transports durables en Alsace : équilibre, Europe et démocratie rhénane

Une fois identifiées les grandes actions de la Région, mettre en lumière les doctrines et étiquetages, qui sont utilisés par les acteurs pour justifier que ces actions répondent à des problèmes publics de transports durables, est une manière d'appréhender comment sont construits ces problèmes. En Alsace, nous avons identifié trois grandes notions dominantes : équilibre, Europe et démocratie rhénane.

Pour l'équilibre, on peut faire état d'un raisonnement emboîté. D'abord, la Région va proposer, via l'aménagement du territoire, de mettre en œuvre un « développement équilibré du territoire », économique, social et écologique, durable. Si on cherche le rôle qui est attribué aux transports dans cette perspective, on verra que l'idée d'équilibre s'applique également à deux grandes fonctions – économique, d'un côté (ce qui justifiera les actions en matière d'infrastructures, TGV et routes, notamment) ; sociale, écologique et

territoriale de l'autre (où se situent les actions en matière de transports collectifs en réponse à la périurbanisation, qui concrétise le déséquilibre du territoire). Enfin, l'idée d'équilibre s'adresse au système de transport lui-même et à la volonté de 'rééquilibrer' les modes de transport notamment en changeant les comportements ; les arguments seront environnementaux (pollution atmosphérique, nuisances et santé publique), énoncés dans le PRQA, qui introduit aussi l'idée du long terme.

Pour la référence à l'Europe, trois dimensions apparaissent. Le carrefour : la métaphore est utilisée pour qualifier Strasbourg et par extension la région et justifier, dans le champ des transports, les TGV et les aéroports ; la référence bénéficie d'une contractualisation ad hoc. Le passage : l'Alsace est une région de transit pour les flux de transports européens, essentiellement du nord au sud, et cet étiquetage européen s'adresse principalement au transport de marchandises. L'identité des problèmes qui se construit sur une zone transfrontalière où des enjeux et des problèmes communs sont définis, grâce notamment à une structure ad hoc 'la conférence du Rhin supérieur', apte à mobiliser des ressources européennes (comme INTERREG) mais également par le biais de réseaux militants et politiques écologiques.

Enfin, l'expression 'démocratie rhénane' est une manière d'étiqueter l'exercice local d'action publique – caractérisé par consensus et concertation entre acteurs libres et d'égale force. Évidemment, il s'agit d'un mythe 'mobilisateur' ou en tous cas de reconnaissance et il n'affranchit pas la Région Alsace de s'impliquer dans de nombreuses contractualisations territoriales. Pour autant, l'étiquette peut peut-être permettre d'interpréter la méthode d'action du président, ainsi que de son vice-président en charge des transports : la mise en avant de l'action, et de l'action pour rendre la Région visible en faisant en sorte qu'elle puisse disposer de responsabilités importantes.

Les politiques de transports durables et régionales en Alsace : controverses et processus d'actions locales

En Alsace, quatre grands enjeux qualifient les processus d'actions alsaciens et nous permettent par ailleurs d'appréhender la fabrication de politiques de transports étiquetées localement durables et régionales.

Tout d'abord, nous nous intéressons à ce que l'échelle régionale construit comme problèmes spécifiques de transport. Sur la base de son premier domaine d'action, les transports ferroviaires de voyageurs, la Région Alsace répond d'abord à des problèmes de cadre de vie (souci environnemental notamment), de vie quotidienne de la population régionale dont les besoins de mobilité doivent être servis. La collectivité régionale peut avoir à faire des choix entre poursuivre le cadencement du TER pour desservir le périurbain lointain et porter les projets de tram-train pour améliorer l'accès en transports collectifs aux et dans les villes. Mais le développement des TER se heurte également aux échelles spatiales du système ferroviaire dans son ensemble, en particulier avec l'arrivée du TGV Est. Par ailleurs, la collectivité régionale n'oublie pas les problèmes de circulation des poids lourds qui sont bien constitués à l'échelle

régionale, mais sont également définis à une échelle spatiale plus large, transfrontalière, nationale et internationale.

La collectivité régionale ayant une position singulière opposée à tout exercice formel de planification, le processus d'élaboration et de mise en œuvre du contrat de plan prend en Alsace une relative importance et nous donne donc des indices de compréhension des modalités de décisions locales. La particularité alsacienne semble d'avoir pris de l'avance sur le tournant ferroviaire imposé aux contrats en cours. Et, notamment, les projets ferroviaires de tram-train qui s'y sont retrouvés inscrits en constituent une spécificité. Le contrat de plan a bien fait office d'agenda et de décision ferroviaires, selon les critères d'élaboration d'un CPER (le phasage pour justifier d'une certaine maturité et faisabilité des projets) ; en retour, l'importance prise par le volet ferroviaire en Alsace contribue à ajuster réciproquement le processus d'élaboration du contrat en question.

Ensuite, l'Alsace ayant à subir de plein fouet les conséquences de l'introduction du péage allemand sur la circulation des poids lourds, l'analyse de la réaction locale nous montre des conditions d'élargissement des problèmes de transports régionaux à celui du fret routier. Une coalition d'intérêts de l'État local, de l'exécutif régional, des Verts et de parlementaires alsaciens de la majorité a conduit à inscrire dans une loi la possibilité pour les Alsaciens d'expérimenter un système du même type que le péage allemand : le principe du pollueur-payeur ou d'internalisation des coûts externes trouve sur une base transfrontalière une possibilité de mise en œuvre, contre l'avis principalement du gouvernement et des transporteurs. Pour le moment, l'avenir de l'expérimentation est suspendu à la prise du décret d'application.

Enfin, la fabrication des problèmes et des politiques publics convoquant des capacités d'expertise, il est utile d'en observer les contours en Alsace où elles se jouent essentiellement dans le domaine ferroviaire. On peut observer une relative segmentation des expertises qui produit un partage des rôles entre porteurs de ces expertises, au sens où par exemple lorsque la DRE se retrouve en position d'intégrer les problèmes pour l'inscription des trams-trains au contrat de plan, elle joue un rôle d'ordre politique au même titre que la Région pour le projet de tarification intégrée à l'échelle régionale.

Et, pour en revenir à la question de la durabilité des politiques alsaciennes de transports, on peut dire que, dès lors que le caractère durable des actions régionales est formellement affirmé, dans le champ des transports, il s'exerce principalement d'une part, en se fondant sur le domaine ferroviaire attribué à la Région et d'autre part, par une volonté de persévérer dans les expérimentations de compétences. Ce qui conduit la Région Alsace à tenter d'intégrer d'une part des interactions entre aménagement du territoire et transports en traitant la question de périurbain, et d'autre part des interactions entre fonctionnement économique et protection environnementale en traitant le problème du fret routier.

Midi-Pyrénées: une politique volontariste sujette à des incertitudes

WOLFF J.-P. (CIRUS-CIEU)

La politique ferroviaire menée en Midi-Pyrénées depuis une trentaine d'années a connu une évolution contrastée entre une période d'indifférence et de négligence de la SNCF pour les lignes secondaires et une nouvelle phase à partir des années 1990 qui va aboutir à la prise en charge par la Région de cette compétence nouvelle pour elle. D'un attentisme de la SNCF confinant à l'abandon, la situation a brusquement changé pour déboucher sur un fort engagement du Conseil régional dans une région qui avait fait plus ou moins son deuil d'une partie de son réseau local non entretenu depuis des décennies.

Des espaces de très faibles densités

Plusieurs éléments condamnaient les lignes secondaires dans cet espace midi-pyrénéen. Le premier est le contexte démographique marqué par des faibles densités de population. Le second, découlant du précédent, concerne la remise en cause de plusieurs services publics. La fermeture d'hôpitaux, de postes, d'écoles, de subdivisions de l'équipement ou de trésoreries traduit cette fragilisation de plusieurs territoires situés aussi bien dans l'Aveyron, que le Gers, le Tarn ou l'Ariège. Avec une densité de 61 habitants au km2, cette région est fortement marquée par une dévitalisation d'autant plus visible qu'en son centre, la métropole toulousaine est portée par une très forte croissance démographique. Cette situation sociodémographique qui oppose Toulouse au reste de la région soulève des questions en matière de maintien de services publics, de développement local et en particulier de politique et d'infrastructures de transports.

La SNCF a procédé à la fermeture de plusieurs lignes de son réseau en Midi-Pyrénées, accentuant encore plus le processus de réenclavement de secteurs entiers. Dans l'euphorie du tout automobile des années 1960 et 1970, cette politique n'était que peu ou pas contestée par les forces vives de la région, qui réclamaient toujours plus de routes. Ce constat est toujours pertinent et les acteurs politiques relayant les besoins exprimés par le monde économique exigent de nouvelles infrastructures routières (autoroutes, voies express, amélioration de l'existant routier), pour contrer ces déséquilibres territoriaux. Conjointement à cette revendication des départements ruraux, l'hypertrophie de Toulouse passe aussi par une demande d'infrastructures en matière de transports collectifs (VAL, tramway), sans oublier le plan routier. C'est ainsi que le doublement du périphérique est réclamé officiellement par les élus toulousains contre l'avis du Conseil général et du Conseil régional.

Des acteurs des transports sans politique globale

Les acteurs qui gèrent la politique des transports poursuivent des logiques territoriales qui leur sont propres. La Région, dernier acteur à être investi par l'Etat de la responsabilité ferroviaire, a encore du mal à s'imposer face aux Conseils généraux et surtout au Grand Toulouse. D'autant plus qu'au sein du

Conseil régional, la question des transports collectifs n'était pas au centre des préoccupations de nombreux élus soucieux, par contre des réseaux routiers. En effet, la place de la route est incontournable dans une région encore très rurale. Elle a encore absorbé au cours du dernier CPER 90 % des investissements consacrés aux infrastructures de transports. Les acteurs politiques sont obligés de tenir compte de cette réalité, d'autant plus qu'elle se cristallise sur une opposition entre Toulouse et la Région. Les antagonismes socio-économiques qui dans ce cas recoupent l'opposition politique droite/gauche, Toulouse étant à droite et la Région aux socialistes, interfèrent fortement avec cette nouvelle compétence du Conseil régional en matière ferroviaire. La Région, avec à sa tête depuis deux mandats, Martin Malvy élu socialiste et responsable dans l'Association des régions de France des questions ferroviaires, affiche une politique ferroviaire. En multipliant quasiment le nombre de trains régionaux entre 1998 et fin 2006, en introduisant le cadencement intégral sur quelques lignes, en modernisant et en renouvelant considérablement le matériel et enfin en terminant son second PRT, la Région affirme ce soutien très fort au ferroviaire malgré les difficultés rencontrées.

Pour la Région c'est d'abord une exigence d'aménagement, de développement local, de solidarité des territoires et de service public en Midi-Pyrénées qui prime sur les questions de développement durable. Le réseau ferroviaire est un moyen d'unifier des territoires disparates géographiquement et socio-économiquement. La Région a le devoir de désenclaver l'ensemble du territoire régional et en particulier les zones les plus fragiles qui sont aussi parfois celles qui sont les plus éloignées de la métropole régionale. En affichant cette volonté de politique ferroviaire, elle se heurte d'une part aux localismes départementaux pour qui le fer n'est pas prioritaire et elle est confrontée d'autre part, au sein du PTU à l'hégémonie de Toulouse et au rôle incontournable de l'autorité organisatrice des transports urbains SMTC-TISSEO. Opposition ville/monde rural, droite/gauche et entre deux autorités organisatrices qui n'arrivent pas à se mettre d'accord pour définir une politique globale des transports à l'échelle de la métropole toulousaine. Cette situation se traduit par peu ou pas de concertation et par une absence totale de volonté des politiques de prendre des décisions pour faciliter l'utilisation quotidienne des transports collectifs dans le périmètre du PTU (pas de billetterie commune, pas de tarification unifiée, une intermodalité médiocre lorsqu'elle existe…).

La Région en cavalier seul dans le combat ferroviaire

La Région après avoir pris récemment la mesure des enjeux du transport ferroviaire et des difficultés liées à sa nouvelle compétence, a fait réaliser en 2006 un audit sur l'état du réseau mené conjointement par la Direction des infrastructures et des transports —DIT— et RFF. Cette décision lourde de conséquences pour la pérennité de cette politique ferroviaire, souligne cette volonté de préserver et de développer les services ferroviaires régionaux. Cet engagement de la Région est le fait de son Président mais également des vice-présidents communistes qui ont en charge depuis les deux derniers mandats cette responsabilité. Ajoutons l'étroite complicité entre ces élus régionaux et la DIT permettant de mettre en place une politique régionale qui intègre non

seulement à côté des services ferroviaires, les lignes de bus interdépartementaux et les transports à la demande qu'elle finance largement même s'ils ne dépendent pas de son autorité. Cette politique volontariste souffre néanmoins d'une culture largement tournée vers l'automobile et l'aérien et elle a du mal à acquérir non seulement une certaine légitimité mais tout simplement une lisibilité auprès des élus départementaux et communaux mais aussi auprès de certains élus régionaux qui défendent des intérêts départementaux et locaux dans lesquels la situation des réseaux routiers est aussi préoccupante que celle du réseau ferroviaire.

Une méconnaissance totale des actions de la Région ressort d'une étude faite en 2005 auprès de la population, des élus et des décideurs socio-économiques.[182] Pourtant la Région a multiplié ses supports de communication en utilisant non seulement son journal *Midi-Pyrénées info*, mais aussi les encarts importants dans *La Dépêche du Midi* ainsi que les campagnes publicitaires sur supports urbains. Elle a également organisé des réunions publiques dans les principales villes de Midi-Pyrénées. Elle soutient l'activité, certes encore trop limitée des Groupes Territoriaux de Concertation qu'elle a mis en place sur le modèle alsacien. Les techniciens de la Région sont chargés d'intervenir pour corriger certaines rumeurs et informer les élus locaux et les représentants d'associations du bien-fondé de l'action régionale, qui est parfois remis en cause par ignorance de celle-ci, par confusion des rôles entre SNCF et Région et par les dysfonctionnements multiples liés aux rapports délicats entre l'autorité organisatrice et l'opérateur ferroviaire.

Devant les engagements de la Région avec 16 % de son budget pour le fer, les élus attendaient une reconnaissance politique forte de cette action et comme d'habitude souvent les retours négatifs sont les seuls à se signaler à travers des lettres et des courriers du lecteur dans le journal régional. Cette politique mal perçue distille le doute chez les politiques qui la défendent. Cette situation s'aggrave lorsque d'autres projets ferroviaires portés en partie par Midi-Pyrénées comme la Traversée centrale ferroviaire des Pyrénées ou la LGV Bordeaux-Toulouse-Narbonne ne sont pas soutenus par l'Etat français et rejetés par d'autres régions et des associations de type NIMBY. Face à cet amalgame de critiques concernant le fer, la Région doit surmonter des phases délicates pour continuer cette politique ferroviaire régionale.

Le développement durable à la rescousse…

La Région entretient avec les Verts et l'environnement un rapport fort ambigu. C'est ainsi qu'en 2004, les élus écologistes du Conseil régional ont perdu tous leurs siéges et c'est à la même époque qu'une Direction de l'Environnement et du Développement Durable est créée en 2005. Dans la foulée, en 2006 est lancée une réflexion relative à l'Agenda 21 régional. Mais en termes d'opérationnalité, le rôle joué par la DIT supplante de loin celui de cette nouvelle direction. C'est au sein de la DIT que les indicateurs

[182] BELLIS A-F., 2005, *L'impact d'une politique publique : le transport ferroviaire régional de personnes*, mémoire de maîtrise, Prix du développement local en 2005, Université de Toulouse-le-Mirail.

environnementaux sont appliqués à la politique ferroviaire régionale. Pour la Région, il s'agit en s'appuyant sur cette problématique qui est largement partagée par la population, de souligner les avantages supplémentaires du mode ferroviaire qui doit encore prouver son efficacité sociale dans une région dans laquelle l'image du train n'a pas encore totalement changé malgré les efforts consentis et qui doit absolument démontrer la pertinence de sa politique pour asseoir la légitimité de son action dans ce domaine.

Midi-Pyrénées, de région peu ferrophile, témoigne d'une prise de conscience aigue et récente des enjeux multiples du transport ferroviaire. Mais les caractéristiques sociodémographiques, la culture de la route et de l'aérien et le manque de lisibilité de la politique ferroviaire, ne lui permettent pas encore, malgré sa volonté, de mettre en place une véritable politique coordonnée des déplacements et des transports avec les autres autorités organisatrices. La Région développe un savoir-faire dans ce domaine pour pouvoir dialoguer plus facilement avec RFF et surtout la SNCF. Mais elle est encore bien seule face à la SNCF, à l'Etat, aux Conseils généraux et au Grand Toulouse pour aller beaucoup plus loin actuellement dans le maintien et l'amélioration de l'existant.

Politiques régionales de Transport dans le Centre

ZEMBRI P. (EA MRTE, Cergy-Pontoise)

La Région Centre, après avoir été en pointe dans le processus de régionalisation des Transports, se trouve aujourd'hui en quête d'un second souffle dans l'optique de la production d'un SRIT, de la négociation du futur Contrat de projets avec l'État et de la redéfinition du champ de ses interventions. Ces démarches sont d'autant plus nécessaires que les autres niveaux de collectivités ont tendance à considérer la Région comme un guichet ouvert, et que le sentiment d'appartenance à une entité à la fois vaste et variée, qui court des portes de l'Île-de-France aux premiers contreforts du Massif Central et qui compte des villes fortement antagonistes (Tours et Orléans), est plutôt ténu.

Une région en quête d'identité

La Région Centre compte 2 440 329 habitants, soit 4,1 % de la population française. Sa densité moyenne est faible (62 hab./km^2, la moyenne nationale s'établissant à 112 hab.km^2). Le Loiret et l'Indre-et-Loire, qui accueillent les deux grands pôles urbains régionaux, cumulent 1,172 million d'habitants à eux seuls, soit 48 % de la population régionale. Les villes principales de la région se trouvent toutes en fond de vallée. Il en est de même globalement pour les zones de plus fortes densités. L'attrait de ces espaces de fond de vallée a été tel qu'il a fallu réaliser des travaux d'endiguement colossaux pour combattre le risque d'inondation. À l'inverse, les plaines et les plateaux encadrant les vallées se caractérisent par leur moindre occupation humaine, quelles que soient leurs potentialités agricoles. En périphérie des grandes agglomérations de la Région, plaines et plateaux servent désormais de réserve foncière, avec des coûts

fonciers nettement plus abordables qu'en fond de Val. L'étalement urbain qui en résulte est considérable.

Il existe une différence visible, dans le poids du peuplement et dans l'évolution, entre un Nord structuré à la fois par les influences parisiennes et le dynamisme de l'axe Orléans – Tours, et une partie méridionale où n'émergent qu'un petit axe dynamique Vierzon – Bourges et l'agglomération de Châteauroux. La limite entre les deux ensembles suit une ligne Chinon – Briare, passant à peu de distance au sud du Val de Loire. On peut également observer une dissymétrie Est-Ouest avec une ligne de coupure joignant le Gâtinais, l'Est orléanais et l'Indre. Si l'on conjugue ces deux dissymétries, il apparaît que la portion de la Région Centre qui pèse le plus grand poids démographique et qui est la plus dynamique se trouve être un large tiers Nord-Ouest, structuré par un triangle Orléans – Tours – Chartres, et dont l'un des côtés est constitué par le Val de Loire en aval d'Orléans.

Une partie importante du territoire régional est désormais en voie d'intégration dans une agglomération parisienne élargie. Il s'agit notamment du Gâtinais (Montargis et haute-vallée du Loing), du Nord-Est du Loiret entre Pithiviers et Malesherbes, ainsi que du Nord et de l'Est de l'Eure-et-Loir (entre Chartres, Dreux et la limite occidentale des Yvelines). Les grandes villes du Nord de la Région, y compris la capitale régionale, envoient plusieurs milliers de migrants alternants quotidiens vers Paris et ses périphéries. Il en résulte des flux importants et encore croissants échangés avec l'Île-de-France. À l'instar d'autres régions comparables, la Région Centre s'est posé la question de la pertinence de son intervention au profit des navetteurs à grande distance. Elle a finalement résolu de développer ce type de relations et d'en prendre autant que possible le contrôle en tant qu'autorité organisatrice, ce qui a donné lieu à des étoffements de desserte très marqués.

Le bon élève du TER est un planificateur contrarié

La région a été fortement contrariée dans ses ambitions planificatrices en 1977, avec un refus très sec de l'État de prendre en considération un SRT jugé très ambitieux (trop ?). Sa seconde tentative, en 1993, est jugée peu satisfaisante du fait de la volonté de reproduire quasiment tel quel le SRT rejeté seize ans auparavant. Mais le document produit a le mérite d'enfin exister, et il constitue le cadre des politiques d'étoffement de l'offre menées ainsi que des projets retenus au sein du CPER 2000-2006.

Concernant le conventionnement de ses relations avec la SNCF, la région a été en pointe sur l'ensemble de la décennie 1990. Elle a contribué à faire aboutir l'idée d'une gamme renouvelée de matériel roulant TER, elle a négocié des conventions ambitieuses, avec une prise de risque non négligeable et un important effort d'investissement, tant dans le renouvellement du matériel roulant que dans la rénovation des gares et l'infrastructure de certaines lignes (Tours – Vierzon par exemple). Les deux cheminots détachés qui ont conduit cette politique ont réussi de l'avis général à tirer le meilleur parti des conditions économiques et techniques du moment, tant pour la gestion du matériel que pour la négociation des charges. Durant cette période, la Région fait

incontestablement figure de « bon élève » : entre 1997 et 2002, l'offre régionale a doublé. Le trafic a également doublé et le taux de couverture des charges par les recettes commerciales est le plus élevé des régions françaises avec 58 %. Cet « âge d'or » se clôt avec la conclusion de la convention 2002-2007, dont les termes sont jugés très favorables à la Région, et avec un CPER 2000-2006 très favorable au développement du rail. 195,2 M€ d'investissements ferroviaires sont programmés dans ce document dont 77,26 M€ à la charge de la Région.

On peut avoir l'impression que le changement de majorité de 1998 n'a pas eu d'impact sur la politique régionale des transports. Pourtant, il y a bien eu une rupture dans le volontarisme politique régional, qui a été masquée par la longue durée de maturation des projets. En pratique, la Région semble entrer progressivement dans une phase d'engourdissement à partir de 1999-2000.

Une démarche de planification toujours en panne

Depuis le SRT de 1993, la Région Centre n'a pas réussi à mener à bien la production d'un nouveau document de planification de son territoire (de type SRADT) ni de ses transports (SRT), même si les techniciens semblent persuadés de la nécessité d'en réaliser. Une démarche de conception d'un nouveau schéma a été engagée à partir de 2004. Son avancement a été pour l'instant contrarié, essentiellement pour des questions de ressources humaines et de calendrier électoral. Mais il faut y ajouter un certain manque de volonté politique d'élus inquiets à l'iodée d'interférer avec les prérogatives d'autres niveaux de collectivités.

Dans l'attente d'une relance de la démarche SRIT, le seul document présentant les orientations politiques de la majorité issue des élections de 1998 et reconduite en 2004, est le Projet régional 2000/2010. Ce projet a servi de base pour les négociation de l'actuel CPER. Il s'agit du premier document global faisant référence à des préoccupations environnementales. Mais le lien avec les transports est encore à ce stade assez ténu. Transports et protection de l'environnement figurent bien dans le projet régional, mais de façon séparée, avec un cloisonnement qui reflète des rédactions indépendantes. L'organigramme des services régionaux montre bien également cette séparation entre une Direction des infrastructures et des transports et une Direction de l'environnement, même si elles sont toutes les deux logées au sein d'une grande direction Développement durable, aménagement et déplacements. De l'aveu même de nos interlocuteurs de la DIT, les deux directions ne travaillent pour l'instant pas ensemble. Elles sont en relation avec des élus et des commissions distincts.

Les services ont joué un rôle moteur pour le déclenchement de démarches de planification conformes à la Loi Voynet, dès sa promulgation. La période s'y prêtait, du fait du vieillissement du SRT en vigueur et de l'approche d'une nouvelle échéance de conventionnement avec la SNCF. Il y a eu des tentatives de relance d'une démarche de planification par les services, au dernier trimestre de l'année 2004 et un an plus tard, en novembre 2005. Ces deux tentatives sont restées vaines, les démarches menées par les services se

heurtant à une fin de non-recevoir au niveau de l'exécutif, assortie d'une promesse de revoir les choses un peu plus tard...

Ces échecs répétés ont eu pour conséquence un turnover croissant au sein des services de la Région. La principale justification de leur départ par les anciens cadres est l'indécision croissante de l'exécutif, l'absence de clarté dans les consignes, l'absence de projet politique clair.

La frilosité de l'exécutif peut s'expliquer par le cloisonnement entre les services et les commission déjà évoqué, peu propice à une unité d'action. Il peut s'agir également d'un problème de moyens : le transfert de compétences en matière de transports ferroviaires régionaux s'est révélé plus coûteux que prévu. Le désengagement de l'État, qui se traduit depuis plusieurs années par l'explosion du montant des péages ferroviaires, est également visible à travers l'exécution du CPER en cours : la région doit avancer la part étatique sur plusieurs projets et les clés de répartition ont été revues sur un nombre de projets diminué. Cette évolution peut engendrer quelque découragement, les élus régionaux se demandant s'ils ne sont pas devenus des supplétifs d'un État impécunieux et surtout si la contractualisation a encore un sens.

Enfin, l'exécutif régional semble avoir bien du mal à se positionner par rapport aux demandes de financement ou de co-financement émanant des autres niveaux de collectivités. Nombreux sont les interlocuteurs dans les services régionaux qui nous ont parlé de « logique de guichet » : on vient demander de l'argent pour accompagner des projets locaux ou départementaux. Le phénomène s'est quelque peu accentué avec le développement de Pays, dont le développement a été largement encouragé par le Région. Cette inflation des sollicitations, auxquelles il est politiquement difficile d'opposer sèchement une fin de non-recevoir, irrite les élus. Les services leur proposent alors de voter des documents opposables aux tiers comme... un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, mais sans succès. L'exécutif régional est en fait prisonnier d'une conception très restrictive de ses compétences et vit donc essentiellement dans la crainte d'un débordement intempestif de ces dernières.

Annexe 2. Les compétences des Régions en transport, aménagement, environnement, développement économique : état des textes de loi (Mars 2007)

NB : ce qui est souligné est issu de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (loi LRL)*

* Voir à la fin de ce chapitre la liste des sigles utilisés.

Compétences générales des Régions

Article L1111-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT*)

Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, dans leur dimension économique, sociale, sanitaire, culturelle et scientifique, ainsi qu'au développement durable.

Article L4221-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT*)

Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. **Il a compétence pour promouvoir le développement économique**, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région **et l'aménagement de son territoire** et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions.

Transport ferroviaire régional

Article 21-1 de la LOTI*

En sus des services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional (…) la région, en tant qu'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, est chargée, à compter du 1er janvier 2002, de l'organisation :

- des services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui sont les services ferroviaires de voyageurs effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux ;

- des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés.

A ce titre, la région décide, sur l'ensemble de son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'usager, en tenant compte du schéma régional des infrastructures et des transports, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements, de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant. Les régions exercent leurs compétences en matière de tarifications dans le respect des principes du système tarifaire national. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de voyageurs.

Article 21-4 de la LOTI*

Une convention passée entre la région et la Société nationale des chemins de fer français, d'usagers fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale.

Le ministre chargé des transports tranche les litiges relatifs à l'attribution des sillons ferroviaires (…).

Article 22 de la LOTI*

La région est consultée sur les modifications de la consistance des services assurés dans son ressort territorial par la SNCF, autres que les services d'intérêt régional au sens de l'article 21-1.

Il peut être créé des comités de ligne, composés de représentants de la SNCF, et notamment des représentants d'associations de personnes handicapées (1), de salariés de la SNCF et d'élus des collectivités territoriales pour examiner la définition des services ainsi que tout sujet concourant à leur qualité. (…°).

Toute création ou suppression de la desserte d'un itinéraire par un service régional de voyageurs ou de la desserte d'un point d'arrêt par un service régional de voyageurs est soumise pour avis aux départements et aux communes.

Voir aussi articles 21-3 et 21-5 de la LOTI pour les autres dispositions relatives aux compétences régionales sur les TER.*

Aménagement du territoire, schémas de service collectif (SSC*), SRADT*, contrats de projet

Article 10 de la LOADT* (modifiée par la loi Voynet* et l'ordonnance n°2005-654 du 8 juin 2005)

Les schémas de services collectifs sont élaborés par l'Etat dans une perspective à vingt ans en prenant en compte les orientations des politiques d'aménagement de l'espace communautaire. Leur élaboration donne lieu à **une concertation au niveau régional**.

Article 34 de la loi Defferre* (issu de la loi Voynet*)

Le **schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional**. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional.

Le SRADT* définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière.

Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional.

Il doit être compatible avec les schémas de services collectifs prévus par l'article 2 de la LOADT*. (…).

Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire **intègre le schéma régional de transport*** au sens de l'article 14-1 de la LOTI*. (…).

Il est élaboré et approuvé par le conseil régional après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique et social régional. (…).

Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fait l'objet d'une évaluation et d'une révision selon le même rythme que celui fixé pour les schémas de services collectifs (…).

Le contrat de plan entre l'Etat et la région, prévu à l'article 11 de la loi portant réforme de la planification*, contribue à la mise en oeuvre des orientations retenues par le schéma régional (…).

La mise en oeuvre de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne est coordonnée avec les orientations du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

Article 11 de la loi portant réforme de la planification* (*NB l'annonce du CIACT* du 6 mars 2006 qui a transformé les contrats de plan en **contrats de projet** rend ce texte caduque – nouvelle législation en attente*)

L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. (…).

Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats. (…).

Schéma régional de transport (SRT/SRIT*)

Article 14 de la LOTI* (modifié par la loi Voynet*)

Les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs du plan de la Nation et de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux dont ceux des atteintes à l'environnement.

Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports relatifs notamment à l'environnement, à la sécurité et à la santé et permettant de procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes ou combinaisons de modes. (…).

Article 14-1 de la LOTI* (modifié par la loi Voynet*, par la loi LRL*, par l'ordonnance du 8 juin 2005)

I. - Le schéma régional des infrastructures et des transports **constitue le volet "Infrastructures et transports" du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire** (…).Compatible avec les schémas de services collectifs* (…), il coordonne les volets "Transports de voyageurs et "Transports de marchandises".

La région, en association avec l'Etat, dans le respect des compétences des départements, et en concertation avec les communes et leurs groupements, **est chargée de son élaboration**.

~~C~~e schéma assure la cohérence régionale et interrégionale des itinéraires à grande circulation et de leurs fonctionnalités dans une approche multimodale. Il définit les priorités d'actions à moyen et à long terme sur son territoire pour ce qui concerne les infrastructures routières.

II. - Les schémas régionaux ont pour objectif prioritaire d'optimiser l'utilisation des réseaux et équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport et la coopération entre les opérateurs, en prévoyant, lorsque nécessaire, la réalisation d'infrastructures nouvelles. Dans ce but :

- ils déterminent, dans une approche multimodale, les différents objectifs de services de transport aux usagers, leurs modalités de mise en oeuvre ainsi que les critères de sélection des actions préconisées, notamment pour assurer la cohérence à long terme entre et à l'intérieur des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour fixer leurs priorités en matière d'exploitation, de modernisation, d'adaptation et d'extension ;

- ils évaluent les évolutions prévisibles de la demande de transport ainsi que celles des besoins liés à la mise en oeuvre du droit au transport tel que défini à l'article 2 et définissent les moyens permettant d'y répondre **dans des conditions économiques, sociales et environnementales propres à contribuer au développement durable du territoire, et notamment à la lutte contre l'effet de serre** ;

- ils comprennent notamment une **analyse globale des effets des différents modes de transport et,** à l'intérieur de chaque mode de transport, **des effets des différents équipements, matériels et mesures d'exploitation utilisés sur l'environnement, la sécurité et la santé** ;

- ils récapitulent les principales actions à mettre en oeuvre dans les différents modes de transport pour permettre **une meilleure utilisation des réseaux existants**, l'amélioration de leurs connexions et de la qualité du matériel et la création d'infrastructures nouvelles. Ils prennent en compte les orientations de l'Union européenne en matière de réseaux de transports.

Qualité de l'air, PRQA*

Article L222-1 du code de l'environnement (issu de la LAURE* modifiée par la loi démocratie de proximité*)

Le président du conseil régional élabore un plan régional pour la qualité de l'air qui fixe des orientations permettant, pour atteindre les objectifs de qualité de l'air mentionnés à l'article L. 221-1, de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. Les services de l'Etat sont associés à son élaboration. Le conseil régional recueille l'avis du comité de massif pour les zones où s'applique la convention alpine. Ce plan fixe également des objectifs de qualité de l'air spécifiques à certaines zones lorsque les nécessités de leur protection le justifient. A ces fins, le plan régional pour la qualité de l'air s'appuie sur un inventaire des émissions et une évaluation de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé publique et sur l'environnement (…).

Développement économique

Article L1511-1 du CGCT* (modifié par la loi LRL*)

La **région coordonne sur son territoire les actions de développement économique** des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat. (…)

Article L1511-2 du CGCT* (modifié par la loi LRL*)

(…) Le **conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises** dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations (…).

Article 1 de la loi LRL*

(…) II. A titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux fins de coordination des actions de développement économique définies à l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, **l'Etat peut confier à la région le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique**. Après avoir organisé une concertation avec les départements, les communes et leurs groupements ainsi qu'avec les chambres consulaires, le schéma régional de développement économique expérimental est adopté par le conseil régional. Il prend en compte les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné. Le schéma est communiqué au représentant de l'Etat dans la région.

Le schéma régional de développement économique expérimental définit les orientations stratégiques de la région en matière économique. Il vise à promouvoir un développement économique équilibré de la région, à développer l'attractivité de son territoire et à prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région.

Quand un schéma régional expérimental de développement économique est adopté par la région, celle-ci est compétente, par délégation de l'Etat, pour attribuer les aides que celui-ci met en oeuvre au profit des entreprises. (…).

Gestion des ports

Article 30 de la loi LRL*

I. La propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes relevant de l'Etat sont transférés, au plus tard au 1er janvier 2007 et dans les conditions fixées par le code des ports maritimes et au présent article, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures. (…).

Article L601-1 du code des ports maritimes

La région (…) est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce. Elle est compétente pour aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche qui lui ont été transférés en application de la loi LRL*.

Article 104 de la loi démocratie de proximité*

Une expérimentation est engagée dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, afin de renforcer le rôle des régions dans le développement des ports maritimes. Elle est close au 31 décembre 2006.

II. - Dans le cadre de cette expérimentation, l'Etat transfère aux régions qui en font la demande ses compétences pour aménager, entretenir et exploiter les ports d'intérêt national. Il reste compétent pour l'exercice de la police portuaire (…).

Gestion des cours d'eau, canaux, lacs, plans d'eau

(code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure – décrets à venir)

** LISTE DES SIGLES ET REFERENCES DES LOIS PRINCIPALES*

CGCT = code général des collectivités territoriales.
CIACT = comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
PRQA = plan régional pour la qualité de l'air.
SRADT = schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.
SRIT et SRT = schéma régional de transport. Depuis 2004 : schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT).
SSC = schéma de service collectif.
Loi portant réforme de la planification = loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.
LOTI = loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.
Loi Defferre = loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
LOADT = loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
LAURE = loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.
Loi Voynet = loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
Loi démocratie de proximité = loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
Loi LRL = loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Annexe 3. Budgets des Régions

Les annexes financières qui suivent sont issues de :
Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire/DGCL, *Les budgets primitifs des régions en 2006*, DESL, mise en ligne : juin 2006
http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/Publications/budget_primitifs_regions_2006/accueil_budget_primitifs_2006.htm

Tableau 1. Montant des dépenses et des recettes en 2006 par région

EN MILLIONS D'EUROS

	Dépenses			***Recettes***			
Région	Total	Fonctionnt	Investisst	Total	Dont Fiscalité	Dont Transferts	Dont Emprunts
Alsace	639,8	372,5	267,3	640,9	182,5	323,6	132,2
Aquitaine	867,8	455,8	412,0	871,4	338,2	444,8	65,9
Auvergne	514,1	269,5	244,6	514,1	153,2	284,6	69,0
Bourgogne	548,8	347,4	201,3	548,8	200,9	274,8	63,9
Bretagne	795,0	457,4	337,6	795,0	319,1	395,6	70,5
Centre	848,2	493,0	355,2	848,2	322,4	423,9	87,7
Champagne-Ardenne	506,3	268,1	238,2	506,3	147,5	233,5	118,9
Corse	636,0	342,7	293,2	636,0	106,5	417,8	104,0
Franche-Comté	372,9	223,7	149,2	372,9	147,4	199,6	24,4
Languedoc-Roussillon	850,2	430,8	419,3	850,2	323,7	351,8	172,0
Limousin	325,7	209,0	116,7	325,7	79,5	166,9	77,2
Lorraine	787,5	467,6	319,9	787,5	241,6	360,4	184,0
Midi-Pyrénées	899,9	478,0	421,9	899,9	333,1	397,5	164,6
Nord-Pas-de-Calais	1 547,9	901,6	646,2 1	547,9	500,7	679,1	350,9
Basse-Normandie	520,1	281,0	239,1	520,1	185,0	240,2	85,7
Haute-Normandie	690,8	370,6	320,3	690,8	252,9	308,4	124,6
Pays de la Loire	994,1	574,8	419,3	994,1	311,6	492,7	165,5
Picardie	818,0	505,1	312,9	818,0	233,4	397,6	175,6
Poitou-Charentes	522,5	328,8	193,7	522,5	179,0	262,2	63,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 534,8	948,6	586,3	1 534,8	601,9	671,1	227,8
Rhône-Alpes	1 877,0	1 116,5	760,4	1 877,0	639,8	865,8	343,7
Métropole sauf Ile-deFrance	**17 097,2**	**9 842,4**	**7 254,8**	**17 101,9**	**5 799,9**	**8 192,0**	**2 871,5**
Ile-de-France	3 767,1	1 984,0	1 783,1	3 767,1	1 780,0	1 279,4	631,2
Métropole	**20 864,3**	**11 826,4**	**9 037,9**	**20 869,0**	**7 579,9**	**9 471,4**	**3 502,6**
France entière	**22 562,4**	**12 432,4**	**10 130,0**	**22 458,7**	**8 172,0**	**10 089,0**	**3 857,2**

DGCL/DESL – *Les budgets primitifs des régions en 2006*

Tableau 2.1. Dépenses de fonctionnement par grands domaines (groupes fonctionnels) en 2006

source : DGCL/DESL – *Les budgets primitifs des régions en 2006.* * : pour certains postes. *en millions d'euros*

Région	Formation profess. et apprentissage	Enseignt	Culture, sports et loisirs	Santé et action sociale	Aménagt des territoires	Environnt	Transports	Action économique	Total groupes fonctionnels
Alsace	*118,1*	*39,1*	*14,3*	*0,0*	*3,8*	*2,9*	*117,3*	*31,8*	*327,3*
Aquitaine	*182,8*	*53,6*	*17,6*	*0,3*	*6,1*	*2,8*	*104,5*	*22,2*	*389,9*
Auvergne	*87,0*	*29,9*	*11,1*	*0,0*	*7,2*	*3,0*	*75,8*	*14,8*	*228,8*
Bourgogne	*124,5*	*36,1*	*14,2*	*0,8*	*6,7*	*4,9*	*100,2*	*22,6*	*309,9*
Bretagne	*173,1*	*59,5*	*20,3*	*1,0*	*4,3*	*6,6*	*75,9*	*52,4*	*393,2*
Centre	*162,2*	*91,0*	*23,4*	*0,0*	*8,7*	*4,1*	*106,7*	*29,0*	*425,1*
Champagne-Ardenne	*95,8*	*40,3*	*10,9*	*0,3*	*4,7*	*1,9*	*61,0*	*16,2*	*231,2*
Corse	*18,1*	*15,8*	*15,7*	*0,2*	*1,7*	*17,9*	*205,8*	*20,7*	*295,9*
Franche-Comté	*74,8*	*30,2*	*8,2*	*0,2*	*1,6*	*1,1*	*59,8*	*15,9*	*191,8*
Languedoc-Roussillon	*160,8*	*41,9*	-	-	-	-	-	-	-
Limousin	*52,6*	*27,*	-	-	-	-	-	-	-
Lorraine	*159,2*	*66,4*	*20,9*	*1,1*	*7,5*	*5,1*	*135,1*	*23,6*	*419,0*
Midi-Pyrénées	*165,6*	*53,6*	*18,4*	*0,7*	*13,9*	*7,2*	*114,1*	*31,3*	*405,0*
Nord-Pas-de-Calais	*254,1*	*111,5*	*53,1*	*9,0*	*29,8*	*11,7*	*205,0*	*43,2*	*717,3*
Basse-Normandie	*122,9*	*32,6*	*18,5*	*0,3*	*4,9*	*4,7*	*40,0*	*25,0*	*248,9*
Haute-Normandie	*176,5*	*49,5*	*17,4*	*1,0*	*3,8*	*3,6*	*50,7*	*17,1*	*319,4*
Pays de la Loire	*254,0*	*72,4*	*22,8*	*0,6*	*0,8*	*4,3*	*104,0*	*34,2*	*492,9*
Picardie	*152,8*	*76,9*	*27,0*	*30,1*	*11,4*	*4,0*	*125,6*	*23,3*	*451,2*
Poitou-Charentes	*113,8*	*46,6*	*21,5*	*4,1*	*15,9*	*8,0*	*36,3*	*23,6*	*269,9*
Provence-Alpes-Côte d'Azur	*278,2*	*98,8*	*64,1*	*6,6*	*42,8*	*12,7*	*208,5*	*71,4*	*783,1*
Rhône-Alpes	*336,3*	*145,2*	*40,7*	*4,7*	*32,1*	*16,8*	*345,5*	*71,1*	*992,2*
Métropole sauf Ile-de-France	*3 263,2*	*1 218,6*	*440,2*	*60,9*	*207,6*	*123,2*	*2 271,8*	*589,3*	*8 174,8*
Ile-de-France	*667,3*	*228,3*	*60,9*	*18,9*	*41,8*	*23,9*	*568,0*	*94,1*	*1 703,2*
Métropole* sauf Limousin et Languedoc	***3 930,5***	***1 446,9***	***501,1***	***79,8***	***249,4***	***147,1 2***	***839,8***	***683,4***	***9 877,9***
France entière	***4 157,7***	***1 510,1***	***532,1***	***88,8***	***252,7***	***160,2***	***2 875,7***	***743,0***	***10 320,4***

Tableau 2.2. Dépenses d'investissement par grands domaines (groupes fonctionnels) en 2006

en millions d'euros

Région	Formation profess. et apprentissage	Enseignt	Culture, sports et loisirs	Santé et action sociale	Aménagt des territoires	Environnt	Transports	Action économique	Total groupes fonctionnels
Alsace	2,0	81,2	7,9	0,3	12,3	6,0	107,9	26,6	244,2
Aquitaine	10,1	136,1	6,6	0,2	20,3	5,5	69,7	104,9	353,4
Auvergne	3,0	66,6	8,6	3,9	17,9	2,0	30,0	38,4	170,2
Bourgogne	2,2	56,7	8,5	0,3	29,0	4,8	51,2	23,3	176,0
Bretagne	5,2	110,8	15,9	0,0	30,0	20,6	65,0	56,7	304,3
Centre	6,3	106,0	10,8	0,0	83,2	8,0	58,6	41,3	314,1
Champagne-Ardenne	5,5	63,6	3,9	0,6	21,0	5,7	86,3	27,6	214,2
Corse	0,5	29,7	16,5	0,6	25,2	12,3	163,0	29,7	277,5
Franche-Comté	5,7	54,3	5,0	0,0	10,7	2,9	26,2	19,5	124,2
Languedoc-Roussillon	3,4	147,5	-	-	-	-	-	-	-
Limousin	1,9	23,8	-	-	-	-	-	-	-
Lorraine	7,0	62,0	7,4	3,8	24,9	2,4	143,7	41,9	293,3
Midi-Pyrénées	12,5	156,1	17,3	2,3	43,3	12,6	93,2	64,6	402,0
Nord-Pas-de-Calais	16,7	187,9	32,3	11,8	60,4	16,4	102,7	47,7	475,8
Basse-Normandie	5,2	53,4	7,8	3,5	11,9	9,2	107,8	29,2	228,1
Haute-Normandie	6,5	100,6	9,4	3,6	17,7	5,9	109,5	28,3	281,7
Pays de la Loire	7,8	113,0	11,2	2,0	44,0	14,6	107,6	77,3	377,5
Picardie	7,8	96,8	6,1	0,7	44,4	7,7	91,3	26,4	281,1
Poitou-Charentes	3,7	59,4	5,5	1,1	21,1	5,0	42,7	25,9	164,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	8,6	201,1	16,0	3,0	78,9	22,4	85,3	56,1	471,4
Rhône-Alpes	14,2	301,7	17,4	5,3	65,7	19,0	164,6	72,2	660,0
Métropole sauf Ile-de-France	135,7	2 207,9	214,2	43,0	661,9	182,9	1 706,3	837,7	5 989,5
Ile-de-France	29,0	554,4	43,7	42,8	253,4	167,4	396,9	97,3	1 584,9
Métropole* sauf Limousin et Languedoc	**164,7**	**2 762,3**	**257,9**	**85,8**	**915,3**	**350,3**	**2 103,2**	**935,0**	**7 574,4**
France entière	**187,3**	**2 883,1**	**285,2**	**95,2**	**980,3**	**393,3**	**2 575,5**	**1 078,2**	**8 478,1**

source : DGCL/DESL – *Les budgets primitifs des régions en 2006*. * : pour certains postes.

Tableau 3. Recettes totales par grands postes en 2006 (hors gestion active de la dette)

source : DGCL/DESL * Dotation Globale de Fonctionnement ** Dotation Globale de Décentralisation **Montants en millions d'euros**

Région	Recettes totales	Recettes fiscales	Transferts reçus	dont DGF*	dont DGD**	dont compensations fiscales	Emprunts	Autres
Alsace	640,9	182,5	323,6	178,2	26,3	3,5	132,2	2,6
Aquitaine	871,4	338,2	444,8	231,8	16,7	13,0	65,9	22,4
Auvergne	514,1	153,2	284,6	144,9	12,5	7,4	69,0	7,3
Bourgogne	548,8	200,9	274,8	162,0	17,9	10,8	63,9	9,1
Bretagne	795,0	319,1	395,6	234,7	14,2	13,6	70,5	9,7
Centre	848,2	322,4	423,9	229,0	23,1	15,5	87,7	14,2
Champagne-Ardenne	506,3	147,5	233,5	123,2	11,2	6,8	118,9	6,3
Corse	636,0	106,5	417,8	23,4	266,7	12,0	104,0	7,7
Franche-Comté	372,9	147,4	199,6	109,8	3,3	4,0	24,4	1,5
Languedoc-Roussillon	850,2	323,7	351,8	195,4	13,1	11,7	172,0	2,7
Limousin	325,7	79,5	166,9	104,7	6,6	6,1	77,2	2,1
Lorraine	787,5	241,6	360,4	205,2	20,3	7,0	184,0	1,5
Midi-Pyrénées	899,9	333,1	397,5	226,7	14,5	13,0	164,6	4,6
Nord-Pas-de-Calais	1 547,9	500,7	679,1	352,4	41,4	18,1	350,9	17,1
Basse-Normandie	520,1	185,0	240,2	111,9	4,7	7,0	85,7	9,1
Haute-Normandie	690,8	252,9	308,4	140,9	8,7	6,0	124,6	5,0
Pays de la Loire	994,1	311,6	492,7	247,9	16,6	14,7	165,5	24,3
Picardie	818,0	233,4	397,6	209,2	24,5	13,0	175,6	11,5
Poitou-Charentes	522,5	179,0	262,2	128,7	5,9	12,7	63,2	18,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 534,8	601,9	671,1	385,3	31,3	12,1	227,8	34,1
Rhône-Alpes	1 877,0	639,8	865,8	547,7	50,3	10,2	343,7	27,6
Métropole sauf Ile-de-France	**17 101,9**	**5 799,9**	**8 192,0**	**4 292,9**	**363,1**	**218,2**	**2 871,5**	**238,6**
Ile-de-France	3 767,1	1 780,0	1 279,4	689,8	6,7	18,3	631,2	76,5
Métropole	**20 869,0**	**7 579,9**	**9 471,4**	**4 982,7**	**369,8**	**236,5**	**3 502,6**	**315,1**
France entière	**22 458,7**	**8 172,0**	**10 089,0**	**5 042,8**	**389,2**	**238,9**	**3 857,2**	**340,5**

Tableau 4. Recettes fiscales en 2006

Montants en millions d'euros

Région	Recettes fiscales	Permis de conduire	Cartes grises	Produit 3 taxes	TIPP	Autres
Alsace	182,5	-	48,4	110,1	24,0	0,0
Aquitaine	338,2	2,5	78,4	228,1	29,2	0,0
Auvergne	153,2	-	32,0	97,4	15,0	8,8
Bourgogne	200,9	-	49,7	121,9	14,4	14,9
Bretagne	319,1	-	81,0	192,7	26,6	18,8
Centre	322,4	-	65,3	184,9	57,1	15,0
Champagne-Ardenne	147,5	-	39,7	87,6	11,8	8,4
Corse	106,5	0,2	9,4	2,7	28,0	66,2
Franche-Comté	147,4	-	33,6	103,8	10,0	0,0
Languedoc-Roussillon	323,7	-	72,9	206,1	22,2	22,5
Limousin	79,5	0,5	16,1	54,0	8,9	0,0
Lorraine	241,6	-	63,4	135,4	26,0	16,8
Midi-Pyrénées	333,1	-	69,0	233,9	19,2	11,0
Nord-Pas-de-Calais	500,7	-	95,0	352,5	42,3	10,9
Basse-Normandie	185,0	-	36,0	132,6	16,5	0,0
Haute-Normandie	252,9	-	50,0	174,9	28,0	0,0
Pays de la Loire	311,6	-	81,7	205,3	24,7	0,0
Picardie	233,4	-	60,0	149,4	24,0	0,0
Poitou-Charentes	179,0	0,7	51,0	100,2	11,2	15,9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	601,9	-	185,0	384,1	32,8	0,0
Rhône-Alpes	639,8	-	181,5	380,4	47,1	30,8
Métropole sauf Ile-de-France	5 799,9	4,0	1 399,2	3 637,8	519,0	239,9
Ile-de-France (2)	1 780,0	-	413,1	632,4	519,6	214,9
Métropole	7 579,9	4,0	1 812,3	4 270,3	1 038,6	454,8
France entière	8 172,0	6,2	1 851,9	4 337,2	1 038,6	938,1

source : DGCL/DESL – *Les budgets primitifs des régions en 2006*.

Tableau 5. Évolution du budget des régions de 1997 à 2006

Montants en millions d'euros

	Comptes administratifs *								Budgets primitifs *		
Région	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004	2005	2006
Alsace	312	340	337	361	343	416	466	553	582	608	640
Aquitaine	494	527	507	510	545	669	658	704	727	794	868
Auvergne	216	226	266	259	291	387	435	462	470	497	514
Bourgogne	285	276	256	293	283	368	360	391	396	522	549
Bretagne	424	434	473	506	500	629	652	695	696	726	795
Centre	464	451	484	484	528	578	615	688	669	762	848
Champagne-Ardenne	257	215	294	267	282	360	377	419	401	465	506
Corse	350	334	338	359	341	420	432	441	477	518	636
Franche-Comté	197	198	210	219	223	281	303	322	314	348	373
Languedoc-Roussillon	421	401	396	415	409	514	556	561	554	766	850
Limousin	142	132	164	171	182	210	230	233	239	265	326
Lorraine	316	325	357	358	385	466	535	591	609	663	787
Midi-Pyrénées	460	431	464	477	488	581	693	754	791	864	900
Nord-Pas-de-Calais	810	845	918	914	864	1 016	1 092	1 269	1 290	1 374	1 548
Basse-Normandie	300	266	294	275	286	367	398	400	438	475	520
Haute-Normandie	395	385	370	380	379	434	427	523	557	619	691
Pays de la Loire	524	547	581	626	647	702	742	777	791	904	994
Picardie	370	357	348	341	343	487	487	533	595	732	818
Poitou-Charentes	269	252	279	287	310	392	429	463	458	494	523
PACA	739	749	813	770	986	957	1 117	1 263	1 201	1 424	1 535
Rhône-Alpes	960	1 044	1 080	1 097	1 077	1 286	1 343	1 537	1 469	1 704	1 877
Métropole sauf Ile-de-France	**8 703**	**8 736**	**9 229**	**9 370**	**9 692**	**11 522**	**12 348**	**13 579**	**13 725**	**15 524**	**17 097**
Ile-de-France (2)	2 191	2 127	2 091	2 065	2 156	2 432	2 482	2 801	2 977	3 286	3 767
Métropole	**10 893**	**10 862**	**11 319**	**11 435**	**11 848**	**13 954**	**14 830**	**16 381**	**16 702**	**18 810**	**20 864**
France entière	**11 676**	**11 667**	**12 158**	**12 320**	**12 718**	**14 919**	**15 846**	**17 444**	**17 907**	**20 244**	**22 562**

source : comptes administratifs et budgets primitifs. DGCL/DESL – *Les budgets primitifs des régions en 2006*.

* hors gestion active de la dette

Dépôt légal le