

La planification des transports au niveau régional

Pierre Zembri

▶ **To cite this version:**

Pierre Zembri. La planification des transports au niveau régional : Une lecture des évolutions de ces 25 dernières années. CERTU, 155, 198 p., 2004, Dossiers du CERTU, 2-11-0914106-5. hal-01584472

HAL Id: hal-01584472
https://enpc.hal.science/hal-01584472

Submitted on 8 Sep 2017

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.

Pierre ZEMBRI

La planification des transports au niveau régional

Une lecture des évolutions de ces 25 dernières années

CERTU
Coll. dossiers, n° 155

2004
198 p.

Texte principal sans annexe méthodologique

Introduction

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[1] davantage de poids dans la relation singulière qu'elles entretenaient avec la SNCF depuis 1984. La LOADDT[2] 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. Les Schémas de services collectifs, avec lesquels les SRADT doivent être compatibles, introduisent des objectifs liés au développement durable et imposent 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.

En effet, les SRT s'inscrivent désormais dans une démarche qui dépasse le champ des transports puisque la LOADDT précise qu'ils sont les volets transports des SRADT. Nous verrons qu'il ne s'agit pas seulement d'un simple transfert de texte d'un document (existant dans la plupart des régions, et récemment révisé[3]) à l'autre. 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. De plus, même récents, les SRT n'intègrent pas les objectifs édictés par les schémas de services collectifs approuvés par décret le 18 avril 2002 : ainsi, ils ne comportent que très rarement un volet transport de marchandises. Enfin, ils se limitent le plus souvent à la gestion et à l'évolution du seul réseau ferroviaire. Il convient donc de les faire évoluer dans le sens des prescriptions relatives aux SRADT, tout en ne perdant pas de vue le fait que ces derniers ne doivent pas être une somme de schémas sectoriels.

Notre propos vise donc l'articulation entre la démarche SRADT, qui est la plus novatrice et donc la moins facile à aborder, et l'approche sectorielle des transports.

Nous avons choisi dans un premier temps de la positionner au sein d'une histoire de l'implication des Régions dans les transports : elles sont nées dans les années 1950 d'un processus de déconcentration de la politique d'aménagement du territoire. Elles sont venues assez spontanément au transport à partir de 1970, et elles ont été incitées à s'y intéresser plus systématiquement au lendemain du premier choc pétrolier, mais dans une logique de gestion à court terme des réseaux. La LOTI[4] a systématisé cette logique en généralisant le conventionnement régions/SNCF. Parallèlement, le mécanisme des contrats de plan État/Région, instaurés par la Loi Rocard du 29 juillet 1982, a conduit à positionner la collectivité régionale comme supplétive de l'effort financier d'équipement du territoire en infrastructures dont elle n'avait pas la maîtrise d'ouvrage. Cette double absence d'autonomie tant vis-à-vis de la SNCF que de l'État n'a guère permis aux régions de mener une politique d'aménagement. L'occasion leur en est maintenant donnée, à charge pour elles de réinvestir un champ laissé en jachère pendant au moins deux décennies.

L'élaboration des volets transports des SRADT s'inscrit donc dans un contexte en pleine évolution. Cet ouvrage est l'occasion de présenter ce qui a changé, ce qui peut perdurer par rapport aux anciennes démarches SRT et ce qu'il y a lieu de développer ou de renforcer. Entre en particulier dans cette dernière catégorie l'intérêt qu'il convient désormais de porter aux transports de marchandises ou la nouvelle logique d'offre de services plutôt que d'infrastructures qui oblige à définir en premier lieu les

[1] Nous mettrons une majuscule au mot « région » lorsqu'il sera question de l'institution régionale, et laisserons le mot en minuscules lorsque c'est du territoire régional qu'il sera question.
[2] Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite Loi Voynet.
[3] La perspective de participer à l'expérimentation de nouvelles relations contractuelles avec la SNCF à partir de 1997 ou d'intégrer le dispositif d'expérimentation avant son terme a puissamment motivé la plupart des régions pour remettre à jour des documents qui pouvaient dater pour certains du début des années 1980.
[4] Loi d'orientation sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982 (82-1153).

besoins que la collectivité entend satisfaire et les usages qu'elle entend promouvoir ou contrecarrer. C'est l'objet de la seconde partie de l'ouvrage.

Une fois les enjeux des volets transport des SRADT identifiés, il faudra s'intéresser à leur contenu et à leur méthode de production. Une troisième partie tente de donner des éléments utiles dans quatre domaines :

- La dimension politique des SRADT impose aux régions de réfléchir sur la place des transports dans leur vision du territoire et sur leur contribution à l'accomplissement de leur projet. Ils constituent un outil avant d'être une fin en eux-mêmes, ce qui constitue un renversement de perspectives par rapport aux pratiques antérieures ;
- Le positionnement du SRADT, et plus particulièrement de ses dispositions touchant aux transports, au sein d'un ensemble déjà complexe de documents d'aménagement ou assimilés produits à différentes échelles (nationale, intra-régionale, urbaine, etc.) selon des buts qui ne sont pas forcément convergents dans la mesure où ils n'ont pas été créés au même moment ;
- La démarche de production elle-même. Elle est encadrée par un décret de septembre 2001 qui laisse toutefois une marge de manœuvre non négligeable. Les modes d'association d'autres collectivités ou institutions seront également abordés. L'expérience des SRT de la dernière génération montre en effet que les risques d'opposition entre collectivités, de « capture » de la région par ses partenaires ou d'amertume de la part de partenaires consultés mais ayant le sentiment de ne pas avoir été écoutés sont réels ;
- La mise en œuvre et le suivi des dispositions du SRADT dans le domaine des transports. Le vote en assemblée plénière de ce document ne constitue qu'un commencement. La région doit ensuite mettre en place les schémas ou plans sectoriels de mise en œuvre destinés à déboucher sur des réalisations concrètes. Il sera également utile de préciser la place des contrats de plan État – Région et du conventionnement avec les exploitants par rapport au nouveau dispositif, dans un souci de compatibilité accrue et de plus grande efficacité de l'action publique..

I - Le transport et les Régions, retour sur une implication progressive

A) L'émergence des collectivités régionales et de leur compétence transport

1) Des entités territoriales indissociablement liées à l'aménagement du territoire à l'origine

La première apparition d'entités régionales date de 1956 (arrêté du 28 octobre 1956), sous l'appellation de *régions de programme* et au nombre de 23. Le décret du 7 janvier 1959 transforme ces dernières en 21 *Circonscriptions d'action régionale*. C'est une idée déjà ancienne (la IIIe République a vu fleurir de nombreux projets restés sans suite, le régime de Vichy avait créé des " préfets régionaux " et des " commissaires régionaux de la République " ont existé entre 1944 et 1946) mais qui ne s'était pas concrétisée durablement. La raison principale de cette émergence tardive est la grande difficulté àtrouver un consensus sur la taille et l'étendue des pouvoirs des entités à créer. L'ancienneté des échelons communal et départemental a pu jouer aussi négativement, ces derniers ayant eu tendance à résister à une évolution institutionnelle qui aurait pu relativiser leurs prérogatives.

C'est le développement par touches successives d'une politique d'aménagement du territoire qui amène l'État à rechercher des relais entre son niveau et celui des départements. La région telle qu'elle émerge dans les dernières années de la Quatrième République est donc avant tout un territoire supra-départemental issu d'une volonté de déconcentration d'une partie des actions de l'État en matière d'aménagement. La mise en place à partir de 1958 de *Plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire* donne un sens à ces nouvelles entités. Mais la marge de manœuvre des régions de programme puis des C.A.R. est faible : l'élément moteur y est le représentant de l'État qui prend au départ le titre de *Préfet coordonnateur*. En 1964 (décrets du 14 mars 1964), l'exécutif des C.A.R. est renforcé et l'on parle pour la première fois de Préfet de région. Celui-ci s'appuie désormais sur deux organes consultatifs : la *conférence administrative régionale* et la *commission de développement économique régional* (Coder).

Les Coder n'ont pas été des organes très appréciés, tant des collectivités départementales et locales que du corps préfectoral qui voyait émerger en son sein une distinction contraire à l'égalitarisme qui prévalait jusqu'alors. " Pari sur la régionalisation reposant sur la synergie censée opérer entre ses membres " (Gamon, 1987), l'expérience des Coder a débouché sur une forte résistance des départements, une marginalisation des socioprofessionnels ainsi que sur l'hostilité des Corps dont l'échelle d'exercice privilégiée était le département (Préfets, Ingénieurs des Ponts et chaussées).

Les Coder ont cependant été associés à la préparation du Vème Plan, qui comportait un volet non négligeable concernant les métropoles d'équilibre. Au sein de ce volet, la constitution en 1966 d'OREAM (Organismes d'études d'aménagement des aires métropolitaines), dépendant conjointement du Ministère de l'Équipement et de la DATAR, a pu constituer un pas important dans la mise en place d'une réflexion à l'échelle régionale sur les transports. En effet, une partie des dix OREAM constitués a pu déborder largement de ses attributions initiales en s'intéressant à la région dans son intégralité. C'est notamment le cas de l'OREAM Lorraine qui est à l'origine de la première desserte ferroviaire cadencée et conventionnée en 1970 : *Métrolor*. La bipolarisation régionale constituait bien entendu une élément original qui appelait des solutions en termes de desserte interurbaine, mais la réflexion a été poussée bien au-delà, l'accessibilité à l'échelle de la région et l'ouverture vers les espaces voisins étant également valorisées. Les bons résultats de cette première convention (les prévisions les plus optimistes avaient été dépassées) ont conforté l'OREAM dans son analyse, donné des idées à un État toujours soucieux de se désengager de l'organisation des transports à courte et à moyenne distance, et crédibilisé l'échelle régionale dans ce domaine. Il ne restait plus qu'à doter les régions d'un exécutif digne de ce nom…

2) La compétence Transports apparaît dès les années 1970, non sans ambiguïtés (les avatars de la première génération de SRT)

Le texte fondateur en la matière est la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions : la C.A.R. cède la place à un établissement public (article 1er) à l'administration duquel concourent un Conseil régional, un Comité économique et social régional ainsi qu'un Préfet de région (article 3). Les compétences de la nouvelle entité restent limitées et elle ne dispose surtout d'aucun service propre. Cette réforme peut paraître assez peu ambitieuse dans la mesure où il n'y a pas de véritable décentralisation mais il faut la replacer dans le contexte de l'échec du référendum sur la régionalisation du 27 avril 1969 qui avait provoqué la démission du général de Gaulle de la présidence de la République.

C'est pourtant sous ce statut que les EPR feront leurs premiers pas en matière d'organisation des transports, avec la production de la première génération des Schémas régionaux de transport et les premiers investissements en infrastructures et en matériel roulant.

Les organes de gestion des Établissements publics régionaux (EPR)

- Le *Conseil régional* fait son apparition (article 5 de la Loi 72-619). Il comprend à la fois l'ensemble des parlementaires de la région (députés et sénateurs), des représentants élus par les conseils généraux[5] et des représentants des grandes agglomérations (communes de plus de 30.000 habitants et chefs-lieux de départements n'atteignant pas cet effectif)[6]. La parité est imposée entre le collège des parlementaires et celui des représentants des collectivités, sauf si la proportion de conseillers généraux n'excède pas les 30% du total de l'effectif requis.

- *Le comité économique et social* est composé de représentants des organismes et activités à caractère économique, social, professionnel, familial, éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région (art.13).

- *Le Préfet de région* est le préfet du département du chef-lieu de la région. Il maîtrise à la fois les finances et l'ordre du jour des instances délibérantes de l'EPR, ce qui lui confère la réalité du pouvoir (art. 16). Il utilise les services de l'État dans la région, sans disposer de services propres.

Les prérogatives des EPR sont assez largement définies, ce qui laisse une certaine marge d'interprétation (article 4) : " *toutes études intéressant le développement régional ; toutes propositions tendant à coordonner et rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ; la participation volontaire au financement des équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ; la réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics ou de l'État*. ". La liste n'est pas figée: l'État peut compléter la liste par décret en Conseil d'État et l'EPR peut reprendre s'il en est d'accord des attributions confiées par des collectivités ou des groupements de collectivités. Ces dispositions seront largement utilisées par l'État dans la période 1975-1979.

La dimension aménagement héritée des C.A.R transparaît à travers la consultation obligatoire du conseil régional pour tout problème de développement et d'aménagement de la région ainsi que pour l'ensemble des investissements d'intérêt national et régional réalisés par l'État. Le conseil participe en outre aux études d'aménagement régional et à la préparation et à l'exécution du Plan dans toutes ses phases.

[5] L'article 5, alinéa I, de la Loi précitée précise que chaque département envoie au moins trois représentants au conseil régional et que le total des élus doit atteindre 30% au moins de l'effectif du conseil régional.

[6] Ibid. "*Les communes de 100.000 habitants n'appartenant pas à une communauté urbaine ont un second représentant, ainsi qu'un représentant supplémentaire par tranche de 200.000 habitants au-dessus de ce nombre. Les communautés urbaines ont chacune un représentant, accompagné d'un représentant supplémentaire par tranche de 200.000 habitants* ".

Pour leur fonctionnement et leurs investissements, les EPR bénéficient de transferts financiers de la part de l'État et de la faculté d'instituer trois taxes additionnelles plafonnées (article 18). Ils peuvent recourir à l'emprunt et facturer les éventuels services rendus (article 19).

Dès 1974, ils ont été intéressés à la planification des transports mais les premiers budgets comportaient déjà des investissements routiers, au titre de " réseaux collectifs d'intérêt régional " qui n'avaient aucune existence officielle (la Région n'a pas de réseau propre). Le succès de *Métrolor* déjà abordé plus haut, la position tranchée du Conseil économique et social dans son rapport de 1972 intitulé *Les transports à courte distance dans l'aménagement du territoire*[7] et la première crise pétrolière ont parachevé cette évolution.

La crise pétrolière est-elle une raison valable ? Il est vrai que c'est un Conseil restreint de gouvernement sur l'énergie qui décide le 6 mars 1974 " *la mise à l'étude de schémas régionaux de transports collectifs ferroviaires et routiers offrant un bon service pour un coût minimum pour la collectivité* "[8]. Mais, comme le note Philippe Gamon (1987, p. 41), " *La référence à la crise de l'énergie n'est en fait qu'une " couverture " comme nous l'a signalé un économiste de l'Équipement. Par la suite, cet aspect a d'ailleurs totalement disparu des travaux d'élaboration des schémas régionaux ainsi que des recommandations officielles. L'intérêt de la référence était d'associer le projet à la priorité du moment* ". Cela dit, il n'est pas faux d'invoquer la crise de l'énergie comme motif de promotion des transports collectifs dans la mesure où la consommation d'énergies fossiles ramené au voyageur est très nettement moindre dans ces derniers que dans l'automobile.

Quoi qu'il en soit, six Régions « pilotes » sont désignées (Alsace, Centre, Limousin, Lorraine, Pays de Loire et Poitou-Charentes) et un Groupe central de coordination pour l'étude de la mise en œuvre des schémas est mis en place[9]. Ce panel conjugue régions métropolisées (dont la Lorraine déjà citée pour l'action dynamique de son OREAM) et régions plutôt rurales où il ne suffit pas de multiplier les fréquences pour hausser la fréquentation. À leur demande, trois autres régions ont été associées au processus en 1975 : l'Auvergne, le Nord-Pas de Calais et Provence Alpes Côte d'Azur. Ces expériences pilotes, coordonnées par le Groupe central de coordination qui doit établir un bilan à leur issue, sont destinées à déboucher sur une généralisation du processus à l'ensemble des régions. La mise en œuvre de cette expérimentation coïncide avec un moratoire sur les fermetures de lignes SNCF, sans qu'il y ait de lien organique entre les deux décisions séparées par le décès du Président Georges Pompidou et l'élection de son successeur. Il se crée ainsi un climat favorable à des réflexions apaisées, loin de toute urgence.

En septembre 1975 paraît une plaquette éditée par la Direction des transports terrestres (DTT), *Le schéma régional des transports collectifs de personnes*. Elle vise à préciser ce que doivent être les documents produits tout en justifiant leur existence par un argumentaire très positif. Le SRT est avant tout destiné à la promotion des transports collectifs régionaux. Il comprend un diagnostic, des objectifs de qualité de service, les moyens à mettre en œuvre, une évaluation financière globale et il peut inclure la définition de quelques actions ponctuelles d'amélioration de desserte. Il est élaboré par un Comité directeur comprenant des membres des deux assemblées de l'EPR (Conseil régional, Comité économique et social). Les choix effectués sous l'égide de ce comité doivent être validés par les deux assemblées régionales, et donc traduire une véritable politique régionale d'aménagement et de développement des transports. Il est également question d'une nécessaire " *régionalisation des*

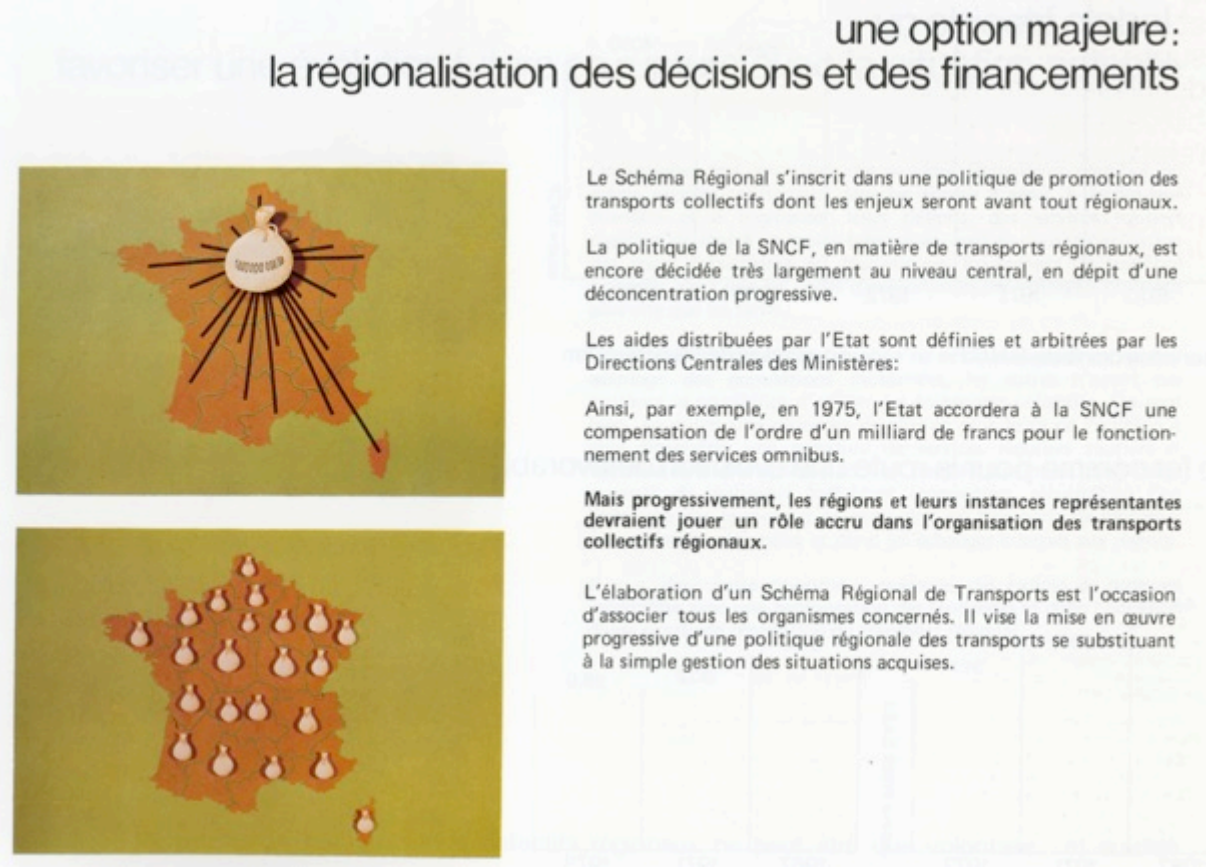
[7] Le CES considère que l'incompatibilité entre service public et rentabilité doit être dépassée, l'assujettissement du premier à la seconde se traduisant par une dégradation des dessertes, en contradiction avec les objectifs du VIe plan qui comporte un volet " villes moyennes " non négligeable. Dans cette optique, il propose de dépasser le cadre départemental, jugé trop étroit, au profit des EPR, et de réinsérer la question des transports publics dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Trois thèmes sont individualisés : l'irrigation du milieu rural, les relations entre les villes moyennes et l'accès aux métropoles. Le CES propose que la planification des transports soit élaborée par des " comités régionaux des transports " et donc pas seulement par l 'EPR.

[8] DATAR, *Rapport du Groupe interministériel de coordination, Transports et Aménagement du territoire, Schémas régionaux des transport*s, Paris, La Documentation Française, 1978, p. 7.

[9] Ce groupe, présidé par un Conseiller d'État (M. Grégoire), accueille en son sein des membres (représentants des Ministères de l'Intérieur, des Finances, de l'Équipement, du Secrétariat d'État aux transports) et des correspondants (représentants du Ministère de l'Agriculture, des régions pilotes, de la SNCF et des transporteurs routiers).

décisions et des financements " (p. 17), ce qui implique si l'on en croit les deux dessins qui accompagnent cette assertion (figure 1) que les Régions devront à terme financer le fonctionnement de leurs services omnibus en remplacement de l'État[10]. Deux enjeux sont enfin mis en évidence : un enjeu social (améliorer la qualité de la vie, atténuer certaines inégalités sociales) et un enjeu économique (favoriser un mode de développement régional souhaité par l'EPR comme un meilleur partage des fonctions métropolitaines ou un freinage de la désertification rurale).

Figure 1 : Les illustrations relatives à la régionalisation des décisions et des financements dans la plaquette de la DTT sur les SRTC.



Après ce document plutôt " grand public ", la DTT et la DATAR s'attaquent à la rédaction d'un guide méthodologique à l'usage des Régions[11] qui répartit le travail d'élaboration en quatre phases auxquelles s'ajoute une cinquième phase de mise en œuvre.

Comment doit être élaboré un SRT ? La méthodologie préconisée en 1975

L'organigramme publié par la DTT et la DATAR prévoit les phases d'élaboration suivantes, au sein desquelles alternent études et décisions du Comité directeur :

Phase I : Diagnostic de situation. Doivent être étudiées les inadaptations et insuffisances actuelles, qualitatives et quantitatives, de l'offre en transport collectif, compte tenu de la géographie humaine et physique.

[10] Pour mémoire, la compensation versée en 1975 par l'État à la SNCF pour le fonctionnement des services omnibus était de l'ordre d'un milliard de francs de l'époque.
[11] DATAR, DTT, *Références méthodologiques pour l'élaboration des schémas régionaux de transports collectifs*, Paris, La Documentation française, 1975.

Cette phase débouche sur une sélection de " liaisons d'intérêt régional cohérentes " et éventuellement de " quelques secteurs géographiques intéressants ", que le Comité directeur doit valider. Il ne s'agit donc pas de prendre forcément en compte l'ensemble du réseau, mais un certain nombre de liaisons représentatives (10 à 30 !) couvrant l'ensemble du territoire régional. La sélection de secteurs pour sa part doit se justifier par des difficultés de desserte particulièrement aiguës, d'aspects typiques motivant une intervention de nature spécifique (habitat dispersé par exemple) ou par un fonctionnement en sous-région dans la mesure où l'on décèle un certain degré d'autonomie.

Phase II : études de l'offre et de la demande. L'essentiel se passe au sein des bureaux d'études, le comité directeur étant informé des résultats en fin d'investigation.

Phase III : définition d'objectifs de qualité de service. Elle doit résulter d'une phase de confrontation offre / demande en continuité des études de la phase précédente. Le Comité directeur doit valider les propositions effectuées par les techniciens au regard des objectifs d'aménagement préalablement définis par l'EPR.

Phase IV : évaluation financière et opérationnelle du SRT. Une fois les objectifs validés par l'exécutif, il appartient une nouvelle fois aux techniciens de chiffrer les aménagements de desserte à réaliser et les gains en termes de fréquentation qui peuvent être espérés. Une nouvelle validation par le Comité directeur intervient sur la base des moyens pouvant être effectivement dégagés pour la mise en œuvre du Schéma. En cas de désaccord à ce niveau, une boucle de rétroaction renvoie à la phase III pour définition d'objectifs plus en rapport avec les capacités de l'EPR ou plus réalistes quant aux effets attendus.

Après approbation du schéma par les deux assemblées régionales, la mise en œuvre peut enfin intervenir.

Parce qu'il s'agit d'une expérimentation, le cadre législatif et réglementaire n'a pas été modifié. L'incertitude planait sur l'ampleur exacte des transferts financiers que l'État pourrait consentir aux EPR. Ces derniers n'ont donc pu faireque des hypothèses sur leurcapacité de financement des schémas. Cette incertitude a, quelque peu, obéré la créativité ou le volontarisme des comités directeurs dans une partie des Régions « pilotes ».

On peut considérer que les premières moutures de SRT sont prêtes courant 1976. L'épineuse question de leur financement reste cependant en suspens alors que l'ambition d'une partie de ces schémas est indéniable.

3) 1977-1981 : une période plutôt néfaste pour les transports collectifs régionaux

Lorsque le gouvernement dévoile enfin ses intentions, qui sont de maintenir en valeur constante l'effort déjà consenti pour l'équilibrage des services régionaux (autour de 1,4 milliard de francs de l'époque), la déception est vive : les Régions n'auront en effet pas les moyens de leurs ambitions. La parution du décret du 30 septembre 1977, relatif à " une expérience de décentralisation en matière de transports collectifs régionaux ", précise la nouvelle position de l'État :

- les Régions bénéficient de nouvelles compétences dans le domaine des transports : proposition de mesures de réorganisation et de simplification des services ferroviaires, conclusion de conventions d'exploitation de services de transport ou des contrats de concession, acquisition de matériel roulant tant ferroviaire que routier pour mise à disposition de la SNCF ou de transporteurs routiers ;

- l'unique source de financement possible provient des économies que les Régions contribueraient à faire réaliser sur le financement des services omnibus (article 2). L'État s'engage à les reverser en valeur actualisée aux EPR *ad vitam aeternam* ;

- les SRT doivent être approuvés par décret, ce qui revient à instaurer un droit de veto de l'État sur leur contenu.

Toutes les Régions sont concernées par les dispositions de ce décret, et pas seulement les Régions « pilotes ». Huit EPR ont demandé à bénéficier des dispositions de ce décret : Alsace, Centre, Franche-Comté, Limousin, Lorraine, Nord Pas de Calais, Pays de Loire, PACA. Trois d'entre eux ont attendu en vain l'inscription de leur schéma : Alsace, Centre, PACA.

Faut-il voir une simple coïncidence dans le fait que c'étaient les trois seuls schémas à envisager des réouvertures de lignes, en contradiction totale avec la nouvelle position de l'État ? Ce n'était en tout cas pas l'opinion d'auteurs comme Pierre-Henri Émangard qui écrivait à propos de la région Centre dans les colonnes de *La Vie du Rail*[12] : " *C'était plus que l'État n'en pouvait supporter* ". Il est vrai que l'EPR Centre avait programmé la réouverture des lignes Tours – Châteauroux et Orléans – Montargis. Ce refus a occasionné au sein des services régionaux un traumatisme durable qui était encore perceptible dans le cahier des charges relatif à la conception du SRT en… septembre 1990.

Le très faible nombre de transferts sur route ou de fermetures réalisés malgré tout dans le cadre des SRT version 1977, en dépit des incitations de l'État, a été la principale cause d'un changement d'attitude de ce dernier. "*(...) Le choix de la Région s'est résumé ainsi : ou bien endosser la responsabilité politique du transfert et empocher l'économie réalisée, ou bien s'en laver les mains et subir quand même le transfert sans rien en retirer.*"[13] Les Régions n'ont pas suivi car il était politiquement suicidaire, compte tenu de l'expérience de la période 1969-1973 (les résistances aux fermetures avaient été pour le moins virulentes), d'endosser cette responsabilité. Il valait mieux jouer *a minima* le statu quo. "*Le choix était donc clair entre la tranquillité payante et les ennuis gratuits (...). Il est donc compréhensible que peu de Régions aient accepté d'inscrire et de voter des transferts dans leur Schéma et que, sur les trois qui en aient réalisés, deux l'ont fait* in extremis *pour pouvoir financer d'autres opérations positives.*"[14]

Une nouvelle politique est donc définie avec la signature d'un Contrat d'entreprise entre l'État et la SNCF en mars 1979, l'adoption de la loi TPIL (Transports Publics d'Intérêts Locaux) en juin de la même année, le lancement de Schémas Départementaux de Transports Collectifs (SDTC) qui redonne du poids aux départements, et la publication d'un nouveau décret le 24 septembre 1979, lequel abroge celui du 30 août 1977.

Toutes les Régions peuvent désormais passer des conventions d'exploitation avec les transporteurs et acquérir du matériel, tant routier que ferroviaire. Parallèlement, les Départements obtiennent outre la possibilité d'élaborer des SDTC pour réorganiser les dessertes routières, celle de passer des conventions avec les transporteurs et, le cas échéant, de les soutenir financièrement.

Il n'y a pas davantage de ressources spécifiques transférées aux collectivités, mais ces dernières peuvent "*proposer jusqu'au 30 juin 1980 des mesures de transfert sur route ou éventuellement des suppressions de l'ensemble des services d'une ligne omnibus*" (Décret du 24/09/1979, article 3). Cette mesure concerne, en plus des Départements, les Établissements Publics Régionaux et plus généralement l'ensemble des collectivités territoriales. L'État s'engage en contrepartie à verser la valeur réactualisée des économies réalisées dans le financement des services omnibus, mais ceci pendant seulement sept années. Cette disposition vise comme le décret de 1977 à susciter de nouvelles fermetures de lignes sous la responsabilité politique des collectivités locales, mais en ne limitant plus cette possibilité aux seules Régions, jugées trop timorées.

La SNCF quant à elle retrouve la responsabilité des services omnibus. Elle reçoit la liberté de procéder au transfert sur route de l'ensemble des services d'une ligne dans le cas où le coût serait disproportionné par rapport au service rendu. Dans la pratique sont concernées les sections de ligne dont le coefficient Dépenses/Recettes est supérieur à six. Cela revient à permettre d'atteindre approximativement les objectifs du Contrat de Programme de 1969.

---

[12] Pierre-Henri EMANGARD, "Des omnibus aux dessertes régionales" ; *La Vie du Rail* ; n° 1943 du 10/05/1984 ; p. 54 et 55.
[13] Ibid.
[14] Ibid. Le Limousin notamment s'est joint en dernière minute au processus, en ayant eu connaissance du projet de la SNCF de fermer la ligne Felletin – Ussel, considérée à l'époque comme la plus déficitaire du réseau SNCF.

Deux EPR, Champagne-Ardenne et Alsace, demandent à bénéficier des dispositions du décret de 1979. Le succès est plus grand auprès des Départements : seize d'entre eux proposent 23 transferts ou suppressions dont 17 sont effectivement réalisés entre janvier 1980 et septembre 1981. Deux groupements de communes constitués pour l'occasion, l'un dans l'Ain et l'autre dans le Haut-Rhin, ont proposé et obtenu un transfert sur route (Bellegarde - Divonne-les-Bains) et une suppression (Bollwiller - Lautenbach). Un point qui a pu paraître choquant dans ce décret est l'absence d'obligation pour les collectivités bénéficiaires de réinvestir le produit des fermetures de lignes dans les transports collectifs.

La SNCF a de son côté procédé à neuf transferts sur route et à sept fermetures de services routiers. Les dispositions du Contrat d'Entreprise lui ont permis d'adapter ses dessertes, de les renforcer sur quelques sections, de supprimer des circulations ou des points d'arrêt sur d'autres. Un coup d'arrêt est donné à vingt ans de quasi-absence d'investissements en matériel voyageurs pour services omnibus, avec des modernisations et des acquisitions de matériels moteurs et remorqués. Un petit nombre de régions, utilisant en cela les possibilités offertes par l'article 1er du décret de 1977, investit directement dans du matériel roulant : Alsace, Basse-Normandie, Pays de Loire, PACA, Rhône-Alpes et surtout Nord – Pas de Calais.

Une région pionnière du conventionnement et de l'investissement matériel : le Nord Pas de Calais

Région-pilote pour l'établissement des SRTC, le Nord - Pas de Calais a adopté son schéma en juillet 1977. Quelques mois plus tard (mars 1978), elle signe une convention tripartite avec l'État et la SNCF qui reste unique en son genre du fait de ses modalités financières très favorables à la région. Il faut en retenir une contribution régionale calculée à partir de la différence entre les charges supplémentaires engendrées par l'action régionale et les recettes supplémentaires effectivement réalisées et une contribution de l'État fondée sur la différence entre l'évolution prévisionnelle des charges et celle du trafic (cette dernière étant fixée a priori). Dans la mesure où le trafic a augmenté plus vite que les prévisions, la Région n'a pas eu beaucoup d'occasions de concourir financièrement à l'équilibrage des comptes de ses transports ferroviaires.

Le matériel roulant a aussi fait l'objet d'un montage financier original, la Région l'achetant en direct et percevant de la SNCF pendant quinze ans une " redevance d'usage " égale aux annuités de l'emprunt qu'elle a contracté pour cette opération. Au terme de ces quinze années, le matériel devient pleine propriété de la SNCF. Ce montage, financièrement neutre, lui a permis de renouveler en une seule fois une grande partie du parc régional avec 195 caisses achetées. La facture pour l'EPR s'est montée à 194,73 MF (valeur 1977). La Région a recouru aux mêmes principes pour la poursuite du renouvellement de son parc en 1983 et en 1988.

L'alternance politique de 1981 met un terme aux opérations de transfert sur route et de suppression. Le décret de 1979 est abrogé. Les conventions restent cependant possibles (la convention SNCF - Midi-Pyrénées de 1982 par exemple). Pour "marquer le coup", les pouvoirs publics font procéder à la réouverture de quatre lignes aux services omnibus (Clamecy - Corbigny, Ballan - Chinon, Ax-les-Thermes - La Tour de Carol, La Ferté-Milon - Reims) en 1981 et 1982. L'offre omnibus augmente fortement : +4.372.000 trains.km et +1.022.000 cars.km entre 1981 et 1983.

Mais l'évènement le plus important concernant les transports collectifs régionaux est le vote à la fin de 1982 de la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI). "*Les fondements législatifs d'un renouveau des transports régionaux et départementau***x**"[15] sont posés.

[15] Pierre-Henri EMANGARD, article cité, p.56.

B) L'application de la LOTI : les transports sans l'aménagement et sans grande marge de manœuvre (1982-1995)

Le vote de la LOTI le 30 décembre 1982 marque le début d'une phase de réelle décentralisation de la décision en matière de transport aux niveaux départemental et régional. Cette décentralisation se poursuit quelques années plus tard (1986) avec l'autonomisation des conseils régionaux vis-à-vis de l'État : ils sont désormais élus au suffrage universel. Les EPR ont vécu et le spectre de l'échec de la tentative de régionalisation initiée en 1969 par le général de Gaulle s'est suffisamment éloigné pour permettre une réforme plus profonde mais qui demeure perfectible.

Pourtant, les Régions ne vont qu'incomplètement s'approprier leurs prérogatives en termes d'aménagement et de planification durant cette période. Les SRT nouveaux ou révisés sont rares entre 1982 et le début des années 1990. Certains seront restés en vigueur sans aucune modification plus de 20 ans ! La logique qui semble prévaloir est celle d'une gestion au jour le jour des services ferroviaires et routiers régionaux, sans référence à des objectifs politiques d'aménagement. Le recours à des Contrats de plan État/Région à partir de 1983 rend la politique régionale d'investissement complètement dépendante des priorités de l'État co-financeur. Tout projet dont le cofinancement est refusé est *de facto* abandonné. À titre d'exemple, pendant les deux premiers contrats de plan, l'État a fait savoir aux Régions qu'il ne souhaitait cofinancer que très marginalement des opérations d'investissement ferroviaire : les propositions régionales ont donc été très majoritairement routières sur la période considérée.

1) Le conventionnement avec la SNCF, point focal de l'action régionale

Les principes de la LOTI ancrent l'action tant de l'État que des différents niveaux de collectivités territoriales dans une démarche de planification des transports et de contractualisation (conventionnement) avec les transporteurs :

- Il existe un "système des transports intérieurs" dont les éléments sont considérés les uns par rapport aux autres, et qui doit concourir à un aménagement équilibré du territoire. La rentabilité financière des entreprises de transport n'est donc pas essentielle, et l'usager se voit reconnaître un "droit au transport" ;
- La politique des transports doit être élaborée dans le cadre d'une "planification décentralisée, contractuelle et démocratique" (LOTI, article 4). Des schémas de développement des transports doivent être établis tant par l'État que par les collectivités territoriales. Pour mettre en oeuvre leur politique de transports, les collectivités territoriales peuvent passer des contrats avec l'État[16] ;
- Les transports publics réguliers de personnes sont organisés par l'État ou par les collectivités territoriales par le biais de régies, ou de conventions passées avec une entreprise (article 7) ;
- Une nouvelle répartition des compétences est arrêtée. En ce qui concerne les transports routiers non urbains, les services réguliers et à la demande sont organisés par le Département, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional[17]. Ces dernières font l'objet d'une inscription au plan régional et de conventions Région/Départements concernés/Transporteur) ou national (article 29). Les liaisons ferroviaires inscrites au plan régional des transports font l'objet de conventions passées entre la Région et la SNCF (article 22) ;
- Seule la compétence du Département revêt un caractère obligatoire, l'intervention de la Région restant facultative. Le plan de transport résulte de la seule volonté des Régions, son contenu

[16] Trois types de contrats peuvent être passés :
* le contrat de plan précise l'ensemble des objectifs prioritaires de la Région et indique les participations financières respectives de chaque contractant.
* le contrat de développement précise le calendrier des opérations (uniquement en matière de transports collectifs). Un contrat de ce type ne peut être signé que s'il a été prévu dans le contrat de plan État / Région.
* le contrat particulier concerne un objectif quelconque du contrat de plan ; il en précise les modalités de mise en oeuvre et de financement.

[17] Selon le Ministère des Transports (note d'orientation du 06/12/1983, citée par Philippe GAMON dans *Le Transport des Régions*, pp.77-78), les services routiers d'intérêt général sont ceux qui concernent au moins deux Départements à l'intérieur d'une Région. De même, les services d'intérêt national sont ceux qui concernent plusieurs Régions.

également. "*(...) il est donc possible d'imaginer tous les éventails de contenu possible : de la coquille vide jusqu'à la prise en charge complète de toutes les liaisons SNCF et de toutes les lignes de car interdépartementales*"[18] Si les Régions ne désirent pas intervenir, leurs compétences sont transférées –avec leur accord- aux Départements pour les lignes routières, et à la SNCF pour les lignes ferroviaires. Si le Département souhaite intégrer dans son plan départemental des services d'intérêt régional délaissés par la Région, les conditions de conventionnement, de financement et de négociation sont identiques à celles qui s'appliquent aux Régions. Toutefois, une délégation de compétence du Conseil Régional est nécessaire pour les services de la SNCF. En ce qui concerne les services routiers, la participation financière de l'État est versée au Département sous forme de Dotation Globale de Décentralisation.

La nouvelle situation des collectivités est beaucoup plus confortable dans la mesure où elles disposent d'une marge de manœuvre importante et où l'obligation de réduire l'offre n'est pas sous-entendue dans les textes. La LOTI pérennise en fait l'esprit du très novateur SRT Nord - Pas de Calais, signé en 1979, qui prévoyait un véritable développement des transports collectifs sur la base d'une vision en termes de réseau. Il n'y a là rien d'étonnant : deux des signataires de ce document précurseur, Pierre Mauroy et André Chadeau (alors Préfet de la Région Nord - Pas de Calais) étaient devenus respectivement Premier Ministre et Président de la SNCF au moment de l'élaboration de la LOTI. On a cherché à généraliser une formule qui avait fait ses preuves et à créer un climat propice à l'entente entre transporteurs et collectivités. Au final, 19 régions sur 20[19] auront conventionné avec la SNCF, seule Poitou-Charentes demeurant rétive à l'instauration d'une relation contractuelle jusqu'au début de l'année 2003.

Cependant, confrontées à la réalité des charges de fonctionnement des services ferroviaires et au plafonnement de la contribution de l'État, les Régions ne se sont pas montrées excessivement dynamiques, à quelques exceptions notoires près (Nord - Pas de Calais, Midi-Pyrénées, etc.). On cherche dans la plupart des cas à minimiser le déficit apparent (celui qui est *in fine* à la charge de la collectivité, en application des dispositions financières des conventions) voire dans quelques rares cas à générer un excédent conventionnel. De ce fait, les dessertes routières progressent au détriment des services ferroviaires avec l'instauration de la mixité sur un grand nombre de lignes et une diminution relative des vitesses commerciales moyennes. On ne peut cependant nier de substantielles améliorations de l'offre sur de grands axes intervilles et des lignes périurbaines. De nombreux terminus intermédiaires permettant d'affiner les dessertes et de mieux les faire " coller " à la réalité de la demande sont apparus. Enfin, un renouvellement partiel du matériel roulant est entrepris à partir des années 1988-92 mais les séries produites sont peu satisfaisantes pour les régions qui obtiennent la possibilité à partir de 1991 de participer à la conception des nouveaux matériels. Les vitesses pratiquées peuvent ainsi évoluer substantiellement, les performances des trains régionaux tendant à mieux s'adapter aux possibilités offertes par le profil des lignes.

L'évolution globale du trafic régional sur la décennie 1980-1990, calculée sur une base homogène, fait apparaître une évolution positive de 36,6 % soit +3,2 % par an. Il s'agit donc d'un bon résultat, qui doit cependant être décomposé afin de montrer certaines disparités d'évolution. Si l'on se réfère au type de desserte, les services de la grande couronne parisienne et les banlieues des métropoles régionales sont les segments qui ont le plus progressé alors que les services intervilles et les dessertes rurales ont augmenté dans une bien moindre proportion. Si l'on décompose à l'échelle des régions, Rhône-Alpes et Nord - Pas de Calais sont celles qui ont le plus progressé tout en étant celles dont le poids est le plus important (25 % du trafic global TER à elles deux). En revanche, la Bretagne a vu son trafic baisser dès la première année de la convention (1987), ce qui a provoqué le premier conflit d'importance entre une Région et la SNCF. Moins étonnant, les services ferroviaires des régions du Massif Central (Auvergne et Limousin) souffrent de leur dépopulation relative et du développement d'un réseau routier et autoroutier de bonne qualité.

Le début de la décennie 1990 est marqué par une crise de confiance importante entre les Régions et le SNCF. Le modèle jusque-là le plus couru de convention, dit " à la marge ", a montré ses faiblesses :

[18] Pierre-Henri EMANGARD, article cité, p.56.
[19] La collectivité territoriale de Corse et la région Île-de-France n'étaient pas concernées par la LOTI.

alors que les Régions croyaient n'être responsables que des conséquences des modifications de desserte dont elles ont été à l'origine, il s'avère qu'elles devaient assumer également celles de la dérive des charges de la SNCF et d'une conjoncture générale à la baisse de la fréquentation. Les conséquences de la " guerre du Golfe " se sont ainsi largement fait sentir sur les bilans conventionnels de 1991 à 1993, les dérives devenant inquiétantes.

La SNCF profite de l'occasion pour tenter de redessiner les frontières du " secteur compensé ", héritées d'un découpage datant de 1970. Ce découpage entre services régionaux et services nationaux a ceci de particulier qu'il n'a pas été effectué dans une optique de transfert de gestion d'une partie des services à des collectivités (qui d'ailleurs étaient embryonnaires à l'époque), mais dans une optique de transfert des coûts les plus criants à l'État, par le biais de la compensation des services "omnibus". Il ne faut donc pas chercher de logique autre que financière à la répartition entre services nationaux et services régionaux sur une même liaison. C'est donc un découpage réalisé par l'exploitant, lequel a séparé au sein de ses services, ceux qui relevaient du secteur "commercial" de ceux qui devaient relever du secteur "compensé". Cette séparation, qui pouvait l'arranger en 1970, devient imparfaite quand les conditions générales de l'économie entraînent une baisse générale de la demande. En la remettant en cause, la SNCF montre qu'une partie de son domaine "commercial" ne l'intéresse plus dans la mesure où il commence à entamer sérieusement l'excédent d'exploitation dégagé par les grandes radiales et transversales, ainsi que par le TGV.

Pour la seconde fois, ce sont des considérations purement financières qui ont amené la SNCF à estimer qu'une partie du portefeuille de ses trains Grandes Lignes devait passer dans le secteur compensé. L'État ne voulant pas en entendre parler, c'est tout naturellement vers ses partenaires régionaux que la société nationale s'est tournée, en proposant l'intégration des "petits" ou "faux" express (rebaptisés express d'intérêt régional ou EIR) au sein des conventions, sans compensation financière supplémentaire de l'État. Les trains de la grande couronne parisienne relevant encore du secteur commercial y ont également été intégrés.

La baisse de trafic de 1991-92 a obligé la SNCF, soucieuse de l'équilibrage de ses comptes, à accélérer un mouvement amorcé dès 1990 avec prudence et qualifié de "recomposition des dessertes". Les appels pressants de son Président de l'époque Jacques Fournier à une aide de l'État et des collectivités au maintien des "express d'aménagement du territoire", relevant plus d'une mission de service public que du secteur commercial, s'inscrivent dans la droite ligne de cette démarche. Par la suite (1994), la Direction Grandes Lignes a créé en son sein une division gérant spécifiquement les "services d'aménagement du territoire". C'est donc la société nationale et non son Ministère de tutelle qui a le pouvoir de qualifier une ligne en fonction de sa contribution supposée à l'aménagement du territoire et selon des critères purement comptables. En bout de chaîne, ce sont aux Régions d'assumer politiquement et financièrement ce classement, sans égard pour leur politique propre de planification territoriale. Les choses se compliquent singulièrement quand la liaison recédée par la SNCF est interrégionale : on passe à une échelle inédite de gestion avec le risque d'une fragmentation progressive des axes concernés[20].

2) Une planification régionale en sommeil ?

Le fait le plus marquant de la période est la quasi-absence d'adoption de SRT entre 1981 et 1991. Seules les régions Champagne-Ardenne (1983), Picardie (1984) et Lorraine (1988) 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 ! Doit-on pour autant considérer que la planification territoriale régionale a été inexistante dans l'intervalle ?

Deux éléments de réponse permettent de montrer que l'action régionale dans ce domaine a été contrainte mais que certaines interventions sur les réseaux de transports collectifs régionaux doivent être interprétées comme d'authentiques opérations d'aménagement dont la rentabilité à court terme était loin d'être assurée.

[20] Cette inquiétude a été au centre des débats du colloque organisé par la FNAUT le 4 novembre 1999 à Lyon sur l'avenir des lignes ferroviaires interrégionales.

La contrainte est surtout visible à travers le mécanisme des contrats de plan État – Région (CPER). Instauré par la Loi Rocard du 29 juillet 1982, il est avant tout destiné à renforcer de manière significative le rôle de la Région en matière de planification. Associée à l'élaboration et à l'exécution du plan national, cette dernière passe avec l'État des contrats de plan qui comportent, sur une liste limitative d'opérations, des engagements réciproques, essentiellement d'ordre financier. Pour la première génération de contrats, l'État avait apporté 40 milliards de francs alors que les Régions s'engageaient pour 24,5 milliards de francs. La dernière génération portant sur les années 2000-2006 représente plus de 200 milliards de francs (30,49 milliards d'euros). Cela montre, même en tenant compte de l'inflation, que l'intérêt de ces contrats s'est largement accru. Les transports représentent généralement le premier poste d'investissements, mais la part relative des différents modes a pu varier. Si les contrats de plan 1984-1988 comportaient parfois des volets ferroviaires, cela tenait essentiellement à la volonté des conseils régionaux. La génération suivante (1989-1994) n'en a comporté pratiquement aucun, l'État ayant semble-t-il avisé par avance ses partenaires régionaux qu'il ne souhaitait pas co-financer des opérations sur le réseau ferré. Les Régions n'ont donc pas pris le risque de soumettre une liste en comportant, du fait de l'impossibilité en cas de refus du partenaire étatique d'ajouter en contrepartie d'autres opérations. Le contenu des contrats de plan, compte tenu de l'importance de la contribution de l'État, peut échapper en grande partie à la Région si elle ne souhaite pas mener une politique conforme à celle de ce dernier. On peut noter également l'absence de lien organique entre les SRT et les contrats de plan, les opérations figurant dans les seconds n'ayant pas d'obligation de conformité aux objectifs des premiers.

Comme toutes les opérations concernant le réseau ferré n'étaient pas forcément financées par des contrats de plan, certaines Régions ont pu mener des politiques de transport qui peuvent s'assimiler à de l'aménagement du territoire. Si les réseaux régionaux se sont vus assigner dans de nombreux cas une mission de rabattement sur les grands axes nationaux, notamment ceux parcourus par des TGV, ils ont pu également constituer un outil de cohésion régionale. Pour cela, l'action régionale a souvent porté d'une part sur un renforcement des dessertes rayonnant à partir de la capitale régionale et éventuellement d'autres grandes villes du territoire régional, et d'autre part sur l'affaiblissement (relatif ou absolu) des dessertes interrégionales conventionnées et d'une façon plus générale des services en périphérie du territoire régional. C'est essentiellement dans ces espaces périphériques que des économies ont été réalisées dans les régions qui y ont recouru.

La cohésion régionale passait par un meilleur rattachement des marges au centre du territoire, de façon éventuellement à les soustraire à des influences extérieures. Certaines Régions ont donc particulièrement veillé à réduire les temps de parcours et à étoffer l'offre sur les liaisons correspondantes.

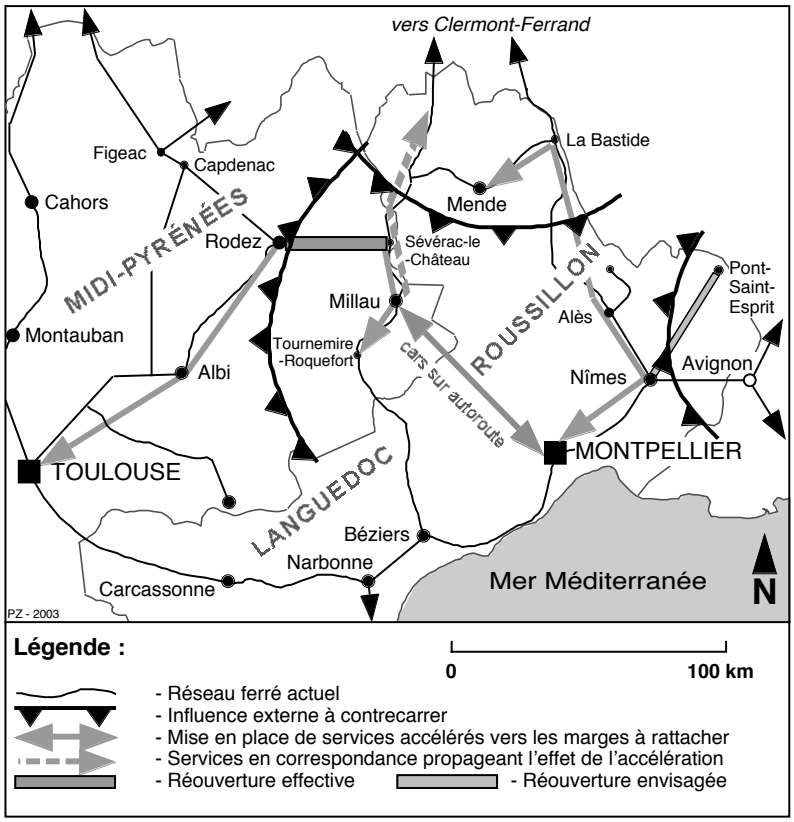
Quelques exemples de politiques régionales de désenclavement des marges

Si le nord et l'ouest du Massif central sont regroupés en deux ensembles régionaux relativement homogènes (Auvergne et Limousin), le sud est partagé entre des régions limitrophes du massif, plutôt prospères, qui considèrent à juste titre leur arrière-pays montagneux comme une périphérie dépendante. Politiquement parlant, des conflits entre départements périphériques et " centre " régional ont pu éclater. C'est notamment le cas en Languedoc-Roussillon, où il avait été reproché à la présidence socialiste d'avant 1986 (laquelle représentait surtout les villes du littoral) de favoriser ouvertement l'axe urbain au détriment des périphéries montagnardes. Pourtant, l'effort de " désenclavement " des marges avait été initié en amont de l'alternance politique de 1986 qui a vu un " montagnard " lozérien, Jacques Blanc, s'installer à la tête de l'exécutif régional. Il visait à mieux rattacher au " centre " la Lozère qui regardait depuis longtemps au moins pour sa moitié nord vers Clermont-Ferrand, et le Lauragais situé pour sa part dans la zone d'influence de Toulouse. Les créations de trains ont donc concerné, outre l'axe littoral, la ligne Narbonne – Carcassonne – Castelnaudary et la liaison Montpellier – Mende, jusque-là impossible sans rupture de charge et en moins de 3 h 30. Le service accéléré Mende – Montpellier en 3 heures, permettant de passer une journée entière dans la capitale régionale, a constitué l'une des premières opérations menées par la nouvelle présidence.

On retrouve une situation similaire en Midi-Pyrénées, où le bassin de Millau, jusque-là mieux relié à la côte languedocienne, a été rattaché par fer à Toulouse en 1990, au prix de la réouverture d'une section

de ligne fermée trois années auparavant. La Région estime que le coût de réouverture et le déficit de la liaison se justifient dans le cadre d'une politique régionale de désenclavement et de péréquation de l'effort financier entre " bonnes " et " mauvaises " lignes. En PACA, la haute vallée de la Durance (entre Gap et Briançon) a été désenclavée au départ de Marseille et d'Aix alors que son débouché antérieur le plus évident était plutôt Valence, voire Grenoble. L'accélération sensible des relations Clermont-Ferrand – Aurillac et Clermont-Ferrand – Le Puy, qui s'est accompagnée d'un léger étoffement des fréquences, entre dans le même cadre, ces deux villes regardant respectivement vers Brive et vers Saint-Étienne (voire Lyon). Dans une période plus récente, la région Centre a développé des projets de réouverture de lignes transversales (Orléans – Chartres, Orléans – Montargis) susceptibles de donner davantage de cohésion à un réseau régional constitué de faisceaux au départ de trois gares parisiennes, non reliés entre eux sur le territoire de la région.

Figure 2 : Les politiques de désenclavement de deux régions voisines (Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon) à travers leur politique de transports des vingt dernières années.



3) Une impasse financière

Cette impasse s'est fait ressentir dans deux domaines : le financement de l'exploitation et celui des investissements.

Pour ce qui concerne l'**exploitation**, la LOTI n'a été accompagnée d'aucun transfert de ressources supplémentaire de l'État vers les Régions. Même si la promotion du transport collectif devenait un objectif prioritaire au niveau national, la situation financière demeurait identique à celle des années 1970. Or, les Régions ont eu d'autres responsabilités à endosser dans le cadre de la décentralisation, parmi lesquelles celle des lycées s'est révélée être la plus gourmande, du fait d'impératifs de remise aux normes de sécurité de locaux souvent vétustes. Il a donc fallu faire avec ce que permettait le budget régional, voire faire en sorte que le transport collectif régional ne coûte rien en fonctionnement. Dans de rares cas (Languedoc-Roussillon par exemple), la Région confiait même la gestion à la SNCF, à charge pour cette dernière d'ajuster les dessertes en fonction de l'objectif d'équilibrage des comptes TER préalablement fixé. Dans d'autres cas, tout déficit conventionnel, même léger, devait

s'accompagner l'année suivante de mesures d'économies, la qualité de service se conformant à l'évolution de l'écart entre recettes et dépenses. Certaines Régions justifiaient leur aversion pour les déficits d'exploitation par le fait qu'elles préféraient investir et faire réaliser des gains de productivité à la SNCF, susceptibles de venir améliorer à long terme le compte régional (ce fut le cas de Midi-Pyrénées). Seules les collectivités gestionnaires de territoires à forte densité urbaine ou en bordure de l'Île-de-France ont pu développer convenablement leurs dessertes sans creuser des déficits insurmontables. C'était notamment le cas des Régions Nord – Pas de Calais et Centre.

La rareté de l'argent régional a aussi touché les investissements, notamment en matériel roulant. La SNCF avait investi au tout début des années 1980 dans le renouvellement d'une partie du parc et dans la modernisation de matériels présentant un état mécanique satisfaisant. Mais la politique de rigueur adoptée à partir de 1985 l'a dissuadé d'en faire davantage. La charge du renouvellement du matériel est donc retombée sur les Régions qui ne l'ont pas toujours bien pris dans la mesure où la société nationale leur facturait des " charges de capital " destinées à renouveler à terme les matériels mis à leur disposition. Rares sont les Régions qui, jusqu'en 1997-1998 ont eu une véritable politique de renouvellement du parc régional[21] : on achetait ou l'on modernisait au coup par coup, au gré des disponibilités, sans plan d'ensemble. D'où des dotations parfois étriquées, insuffisantes dans certains cas pour assurer une offre homogène sur un axe donné[22], insuffisantes dans tous les cas pour remplacer la cavalerie ancienne dont l'âge moyen initial était souvent élevé (31 ans pour Midi-Pyrénées en 1981). Il en a résulté des réveils difficiles, comme en Auvergne où l'on a cité en 1999 le chiffre de 40 % du parc à renouveler avant 2003 !

D'une façon générale, l'audit des comptes de la SNCF, réalisé par le cabinet KPMG Peat Marwick au début de l'année 1996 a révélé des retards de renouvellement impressionnants et a souligné la nécessité pour l'État d'abonder l'effort exceptionnel qui allait être demandé aux régions. Selon les options prises (prolongation ou non du matériel tracté existant[23]), il fallait sortir entre 20,6 et 25,6 milliards de francs (soit entre 3,14 et 3,90 milliards d'euros) entre 1995 et 2010 pour remplacer quelque 1800 caisses !

Cette insuffisance s'est également faite sentir pour ce qui concerne l'investissement infrastructures, le plus lié à une politique d'aménagement mais aussi le plus sujet à polémique dans la mesure où ce qui sert la politique régionale peut aussi favoriser les services purement commerciaux (grandes lignes, fret) de la SNCF. Le caractère polémique s'est d'autant plus amplifié que les disponibilités financières étaient faibles et que la politique d'investissement de la SNCF (avant reprise des infrastructures par le Réseau Ferré de France) était très concentrée tant spatialement que fonctionnellement.

[21] À l'exception notoire du Nord - Pas de Calais ou de PACA.

[22] On peut se demander par exemple quelle devait être l'utilisation des quatre voitures Corail acquises par la Région Midi-Pyrénées en 1982, en nombre insuffisant pour constituer une rame complète, ce dont la Région a fini par prendre acte en recédant lesdites voitures à la SNCF.

[23] Le premier scénario donne la priorité au prolongement de l'existant, ce qui reporte une partie de la charge de remplacement sur la période 2011-2025. Le second remplace les matériels tractés par des automotrices neuves d'entrée, ce qui équilibre davantage la charge entre les périodes 1995-2010 et 2011-2025.

Deux grandes opérations régionales emblématiques des années 1980 et 1990

1 - Alsace : l'opération TER 200 (Strasbourg – Mulhouse – Saint-Louis)

C'est au bout d'un long processus de mûrissement que ce service a été inauguré en septembre 1991 avec 6 allers-retours journaliers en semaine, ne marquant que deux arrêts intermédiaires (Sélestat, Colmar) entre Strasbourg et Mulhouse. La création de relations rapides et cadencées entre ces deux métropoles régionales est une vieille revendication de l'EPR Alsace, déjà exprimée à partir de 1975. Elle s'est longtemps vu opposer une fin de non-recevoir de la part de la SNCF, celle-ci arguant de l'impossibilité d'organiser une relation cadencée sur les installations telles qu'elles étaient configurées.

La clé de répartition des financements arrêtée en 1988 finit par convaincre la direction de la SNCF : pour le quart du prix, la société nationale pourra bénéficier d'installations modernes susceptibles de profiter à un certain nombre de trains nationaux (Strasbourg – Lyon notamment). Parallèlement aux travaux sur les installations, un premier lot de 12 voitures Corail (dont trois de première classe) est rénové et personnalisé, ce qui constitue une première pour ce matériel considéré jusque-là comme le plus moderne du parc, et dont livrée extérieure et aménagements intérieurs étaient des constituants majeurs de son identité.

L'opération est un succès, ce qui pousse la région à investir progressivement dans des circulations et dans des rénovations de matériel supplémentaires. En 1998, on passe ainsi de 12 à 16 allers-retours quotidiens, soit une rame à la demi-heure en pointe et à l'heure le reste du temps. Avec 6000 voyageurs par jour, la desserte TER 200 est la mieux fréquentée de la région. Certains mouvements touchent Haguenau, Saverne, voire Nancy pour un aller-retour au Nord et Bâle au Sud, avec des relèvements de vitesse à la clé.

Il faut considérer le TER 200 comme l'armature d'un système de transports collectifs régionaux et non comme une liaison isolée. L'ensemble des lignes affluentes sont calquées sur cette desserte rapide et elles connaissent dans leur ensemble des augmentations sensibles de leur niveau de desserte.

Coût total : 109,65 MF (1991) dont 86 MF à la charge de la région.

2 – Basse-Normandie : l'électrification Mantes – Cherbourg

C'est de loin l'opération la plus importante qui ait pu être cofinancée par une région, avec plus de deux milliards de francs investis dans une remise à niveau " haut de gamme ". Depuis les années 1970, cette radiale de 371 km vivait sous le règne des turbotrains, matériels légers, confortables et performants qui avaient pu s'accommoder d'une infrastructure très perfectible. S'ils permettaient de bonnes performances du fait de leur vitesse de pointe (160 km/h) et de leur nervosité, ils étaient en quelque sorte victimes de leur succès du fait d'une capacité unitaire relativement faible. Il devenait de surcroît difficile d'étoffer davantage l'offre, et le trafic, longtemps en augmentation, s'est mis à stagner à compter de 1984. Se profilait également la perspective d'une fin de vie anticipée des turbotrains du fait de la consommation excessive de leurs turbines conçues avant le premier choc pétrolier et de problèmes croissants de fiabilité. D'où le projet de modernisation " lourde " de la ligne lancé officiellement en 1988.

Les travaux se sont déroulés entre 1992 et 1996. Ils ont porté sur l'électrification en 25 kV de la double voie entre Mantes et Cherbourg, ainsi que de l'antenne de Deauville mise pour la circonstance à voie unique. Cette opération s'est assortie de rectifications ponctuelles de tracé et de suppressions de passages à niveau permettant d'autoriser sur des kilométrages significatifs (143 km au total) la vitesse-plafond de 200 km/h. Enfin, le block automatique lumineux a été généralisé avec l'équipement de la section intermédiaire de Mantes à Serquigny. Au terme de cette opération, les performances auparavant réservées aux seuls utilisateurs des turbotrains sont au moins égalées pour l'ensemble des clients de la ligne, y compris ceux voyageant lors des pointes hebdomadaires ou saisonnières.

Montant de la participation régionale : 341,8 MF (1988).

Les deux opérations " TER 200 " (Alsace et *Interloire*) ont été menées sur des lignes non prioritaires au niveau national pour les investissements. Elles ont permis de montrer qu'une accélération significative de liaisons intervilles à moyenne distance pouvait provoquer une hausse de la fréquentation et contribuer à un meilleur fonctionnement de territoires soumis à des flux de circulation de plus en plus importants. Dans le même esprit, la région Midi-Pyrénées avait entrepris à partir de 1991 d'abaisser les temps de parcours sur l'ensemble des lignes ferroviaires régionales touchant la capitale régionale. Des objectifs de temps axe par axe ont été fixés et 25 actions ont été recensées pour un montant total de 672 MF dont le tiers (224 MF) à la charge de la région. Ce programme est désormais en voie d'achèvement.

C) L'approfondissement de la régionalisation ouvre de nouvelles perspectives

1) Une nouvelle répartition des responsabilités

À la suite des réactions très négatives des Régions aux conséquences financières de la dérive des bilans conventionnels entre 1991 et 1993, le gouvernement commande au sénateur alsacien Hubert Haenel un rapport sur les relations entre régions et SNCF. Selon le rapport, qui est rendu en mars 1994, la situation actuelle relève de plusieurs facteurs :

- la sous-estimation par la SNCF de l'importance du fait régional,
- une stratégie commerciale trop centrée sur le TGV,
- un engagement politique et financier insuffisant de l'État qui a orienté les rapports avec la SNCF sur des objectifs essentiellement financiers au détriment des missions de service public et d'aménagement du territoire,
- un niveau alarmant de l'endettement de la SNCF qui pèse désormais sur les équilibres généraux de l'entreprise.

C'est sur les trois premiers facteurs que les douze propositions d'Hubert Haenel tentent d'influer, en redéfinissant le rôle de chaque intervenant, en demandant à l'État de s'engager davantage dans le transport régional et en réorientant la SNCF vers des relations avec les collectivités plus conformes à sa véritable fonction de prestataire. Nous en avons retenu les points suivants :

- La Région devient Autorité organisatrice des transports régionaux (proposition n° 6). Cette compétence devait être transférée avant le 31 décembre 1997, après deux ans d'expérimentation par des Régions volontaires. Cette expérimentation n'aura finalement débuté qu'au 1er janvier 1997 ;
- Cela dit, **pour exercer cette nouvelle compétence, la Région doit établir un schéma régional des transports (SRT) fédérant les plans des diverses Autorités organisatrices présentes sur son territoir**e (proposition n° 4) ;
- Toujours dans le même esprit de fédération des différents niveaux de collectivités et d'intermodalité, le rapport Haenel préconise la création d'un Comité consultatif régional des transports placé sous l'autorité de la Région (proposition n° 4), lieu de concertation où seraient examinés les projets à proposer à l'État pour les contrats de Plan État-Régions ;
- Plusieurs propositions préconisent une plus grande clarté financière lors du transfert de compétences, afin de ne pas rappeler aux Régions l'expérience traumatisante des Lycées. Cela implique un rétablissement financier des services concernés par augmentation de la contribution d'équilibre de l'État. Par ailleurs, concernant cette fois-ci l'investissement, le rapport Haenel préconise la création d'un Fonds d'investissement ferroviaire interrégional d'au moins un milliard de francs par an. Toujours dans la même optique, le rapport demande des engagements de rééquilibrage entre investissements routiers et ferroviaires dans le cadre des contrats de Plan État-Régions.

Les autres propositions concernent surtout l'organisation et les missions de la SNCF. Il est notamment prévu la création d'un Conseil des Régions auprès du Président de la SNCF et de Délégations à l'action régionale dans chaque région, ainsi que l'intégration de deux représentants des Régions au sein du Conseil d'administration de la société nationale.

Le gouvernement de l'époque a donné suite à une bonne partie des propositions Haenel, en laissant de côté celles relatives à la SNCF du fait de l'imminence de la refonte du statut et des missions de cette dernière (avec la dissociation entre infrastructures et services voulue par la directive européenne 91/440 et les textes venus ultérieurement la préciser). L'expérimentation du transfert de compétences a effectivement débuté en janvier 1997, le fonds d'investissement interrégional, étendu à l'ensemble des transports terrestres (FITTVN) a été créé[24] et **les Régions volontaires pour l'expérimentation ont été incitées à élaborer une nouvelle génération de SRT**.

Cette nouvelle génération a été mise en œuvre à partir de 1995, un certain nombre de Régions ayant lancé les études préalables par anticipation. Elle n'est bien souvent pas considérée comme satisfaisante par ses commanditaires eux-mêmes. La principale raison de ces réserves est le très faible délai dont les régions pensaient disposer, dans la mesure où elles avaient compris que les SRT devaient être approuvés au plus près de la date de commencement de l'expérimentation. Ils ont donc été conçus dans l'urgence, et publiés avant l'aboutissement des études préalables dans au moins un cas, celui de Rhône-Alpes.

Les SRT nouvelle génération des régions expérimentatrices : une pression du calendrier plus ou moins ressentie

Sur les six régions désignées initialement, trois disposaient déjà de SRT récents (PACA, 1989 ; Centre, 1993 et Alsace, 1994) *a priori* non liés à la régionalisation, même si l'on peut noter une cohérence exemplaire entre la politique de la Région Alsace, dont Hubert Haenel est l'un des vice-présidents et les préconisations de ce dernier. Le Nord – Pas de Calais a bouclé son schéma en 1995, ce qui laisse penser qu'il avait été entrepris avant la publication du rapport Haenel. Restent Pays de Loire et Rhône-Alpes, qui ont entrepris leurs démarches de révision avec des perceptions comparables du degré d'urgence de la réalisation : les deux collectivités ont adopté respectivement leurs SRT en janvier et novembre 1997.

Le cas de Rhône-Alpes mérite que l'on s'y attarde. Tout d'abord, la réalisation du Schéma et le suivi des études portées par la Région ont donné lieu à un étroit partenariat avec la DRE et la SNCF. La conjonction d'intérêts entre ces trois institutions a permis la collecte d'un corpus de données impressionnant et des croisements assez inédits jusqu'à maintenant. Une modélisation *ad hoc* de grande ampleur (elle devait permettre de comparer plusieurs scenarii) était même prévue. Le budget exceptionnel de 4,2 millions de francs alloué aux études le permettait plus qu'ailleurs.

Mais le déroulement des études et les pressions des élus, soucieux de ne pas rater l'expérimentation Haenel, ont amené à précipiter la sortie du Schéma sans que les premières études aient abouti. L'exécutif régional a en effet décidé de présenter au vote de l'assemblée un document d'orientation visant à dégager les lignes directrices de la politique régionale des transports, la réalisation d'un schéma multimodal précis apparaissant hors de portée dans un délai acceptable.

Les études ont tout d'abord commencé à dériver du fait de diverses demandes de compléments, ainsi qu'en raison des difficultés de procéder à la modélisation demandée initialement, les données nécessaires se révélant difficiles à mobiliser. Lorsque la Région a souhaité adopter un SRT finalisé, *Systra* et ses partenaires (SETEC, CODRA et MVA) n'étaient parvenus qu'à un premier projet de rapport de diagnostic (novembre 1997).

Les études ont cependant continué par la suite. L'approche est devenue plus pragmatique, avec une réduction du dimensionnement de la partie modélisation, génératrice de surcoûts importants. Un seul scénario a donc été modélisé. Ce travail enfin mené à bien a permis la rédaction tardive du rapport de propositions, remis à la Région au cours du premier trimestre 1999. L'utilisation de cet important travail ne sera pas pour autant négligeable. Toutes les restructurations de l'offre TER, ligne par ligne, se basent sur des éléments de diagnostic destinés au départ au SRT. Enfin, les études ont permis de définir assez rapidement les enjeux des Schémas de services à l'échelle régionale.

[24] Il a été supprimé par la Loi de finances 2001, les fonds récoltés étant dorénavant fondus dans le budget général du Ministère de l'Équipement.

Il faut donc considérer le SRT voté en 1997 comme un document-cadre qui a permis de jeter les bases d'une nouvelle politique régionale nettement plus ambitieuse. De premières réalisations ont pu être engagées, notamment dans le cadre du contrat de plan et de la convention Région-SNCF. Un document plus précis, déclinant mode par mode, territoire par territoire, problématique par problématique, ces orientations, en cours de réalisation au début de l'année 2003, prendra en compte l'intégralité des acquis des nombreuses études réalisées.

Les Régions candidates mais non retenues ont également fait l'effort de produire un SRT dans l'urgence. Sept SRT[25] ont été publiés entre le dernier trimestre 1996 et 1998 en ne tenant pas compte des régions expérimentatrices. On peut comprendre l'amertume de certains conseils régionaux qui se sont considérés comme injustement évincés alors qu'un effort considérable avait été fourni pour ne pas rater le démarrage de l'expérimentation. On comprend mieux également leur désir d'être intégrés avant même la fin de l'expérimentation dans le dispositif.

Ces SRT sont des produits très dissemblables, tant dans leur nature que dans leurs objectifs. Ainsi que l'ont montré plusieurs analyses successives[26], les horizons temporels de référence sont loin d'être les mêmes (de 5 à 20 ans), les enjeux et les objectifs ne sont pas forcément hiérarchisés, les objectifs politiques régionaux ne sont pas forcément exposés, etc. De plus, élaborés dans certains cas avec la volonté d'aboutir à un consensus avec de multiples partenaires institutionnels ou professionnels, les SRT peuvent paraître assez peu opérationnels, donc difficilement applicables. La plupart d'entre eux se focalisent presque complètement sur les transports de voyageurs, escamotant en quelques lignes ou au mieux en quelques pages le transport des marchandises. La problématique des déplacements individuels n'est pas toujours traitée. Enfin, certains SRT traduisent un souci d'économie sur le poste " études préalables " qui nuit à leur portée voire à leur cohérence. Quant aux Régions qui ont plus lourdement investi dans des études, il n'est pas certain qu'elles aient pu en tirer des éléments forcément utilisables pour sous-tendre leur politique. La précipitation motivée par le lien organique fait dès le rapport Haenel entre la publication d'un SRT et la participation au processus d'expérimentation a donc plutôt nui à la qualité des schémas produits et rend leur révision inéluctable à court ou très moyen terme.

L'expérimentation de nouvelles relations contractuelles entre les Régions et la SNCF s'est finalement achevée à la fin de l'année 2001, la loi SRU[27] et le décret du 27 novembre 2001 fixant les nouvelles règles du jeu du conventionnement des services ferroviaires régionaux. On retiendra que la compétence transport est devenue obligatoire, mais que son exercice s'accompagne d'un transfert de moyens financiers conséquent, destiné notamment à favoriser le renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux dessertes régionales. En neuf ans (1994-2003), l'effort financier de l'État est ainsi passé de 767 millions d'euros (5,031 milliards de francs) à 1,5 milliard d'euros[28]. Les régions peuvent ainsi se consacrer plus sereinement que dans les années 1980 au développement du transport régional.

2) Le retour de l'aménagement à travers les SSC et les SRADT[29]

Alors que l'aménagement du territoire au niveau national, coincé entre l'émergence des collectivités territoriales et la montée des prérogatives de l'échelon européen, avait eu tendance à se chercher dans la seconde moitié de la décennie 1970 et les années 1980 et que les politiques d'équipement du

[25] Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Lorraine et Midi-Pyrénées.
[26] Varnaison-Revolle (Patricia), *Schémas régionaux de transport, avancement des démarches*, Lyon, CERTU, mars 1998, 22 pages ; Thomé (Benoît), Les Schémas régionaux de transports, contenu des documents soumis à délibération, Lyon, CERTU / CETE de Metz, janvier ,1999, 38 pages ; Zembri (Pierre), *Analyse comparée des SRT existants afin d'alimenter la réflexion sur la méthodologie d'élaboration des futurs schémas régionaux de services*, Marne-la-Vallée, LATTS/ENPC, juin 1999, 37 pages.
[27] Articles 124 à 139 inclus.
[28] Il s'agit de la somme de la participation de l'État aux services d'intérêt régional et de la contribution pour tarifs sociaux et militaires, désormais fondues en une dotation de décentralisation unique versée aux Régions. Il faut noter que jusqu'à l'expérimentation, les contributions de l'État aboutissaient directement dans les caisses de la SNCF.
[29] SSC : Schémas de services collectifs ; SRADT : Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire.

territoire en infrastructures restaient obstinément sectorielles, les années 1990 voient l'émergence d'une volonté de promouvoir l'intermodalité ou la multimodalité dans les politiques de transport. Ce n'est pas une idée nouvelle dans la mesure où la LOTI était résolument intermodale dans son esprit, mais il manquait entre autres, à défaut de réorganisation dans ce sens, un dialogue à la fois entre les directions sectorielles du ministère en charge des transports et entre ce dernier et son homologue en charge de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

La multimodalité est réaffirmée dans la loi Pasqua - Hoeffel[30] du 4 février 1995. Mais elle reste incomplète dans la mesure où elle a conservé une procédure de planification par schéma sectoriel. Il s'agit donc essentiellement de réviser les schémas existants, relatifs aux voies navigables, aux routes et aux lignes ferroviaires à grande vitesse. Leur superposition devait traduire la vision multimodale promue par le texte, mais l'incapacité à produire ces schémas sectoriels montre qu'un tel processus n'était guère réaliste dans les conditions actuelles du jeu d'acteurs. L'approche par l'offre gardait donc sa prééminence dans les modalités d'action de l'État, et l'article 17 alinéa I de la loi lui conférait un caractère égalitaire et géométrique :

" *En 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse* ".

Les grandes infrastructures de transport étaient donc considérées comme un fondement de la politique d'aménagement du territoire, dans une vision égalitaire de l'accessibilité de tous aux réseaux rapides. Les secteurs qui auraient dû faire l'objet de schémas distincts étaient la route, les voies navigables, les ports maritimes, le ferroviaire et les aéroports.

L'alternance politique de juin 1997 remet en cause cette conception qui n'a débouché sur aucun produit fini. Le CIADT[31] du 15 décembre 1997 donne le coup d'envoi de la révision de la loi Pasqua – Hoeffel. Il s'agit d'abandonner le système de planification des investissements de transports par l'élaboration des schémas d'investissements sectoriels : cette approche souffre d'être étroitement monomodale et de s'inscrire dans une logique d'offre voire de guichet. Cette mesure symbolique s'effectue au profit de **schémas de services collectifs** qui serviront de base aux actions à mener en matière d'aménagement du territoire. Dans le champ des transports, deux schémas multimodaux sont annoncés — l'un pour les marchandises, l'autre pour les voyageurs.

Trois principes d'action sont clairement énoncés pour la façon de concevoir ces schémas : analyser les besoins, rechercher les moyens de les satisfaire en ne se focalisant pas seulement sur des investissements nouveaux, mener une large concertation. Le souhait est donc tout aussi clairement exprimé de vouloir " *réorienter la politique des transports afin que la réalisation des infrastructures et l'organisation des services de transport soient dorénavant conçues à partir des objectifs de service à satisfaire plutôt qu'en fonction des caractéristiques des modes de transport à offrir* "[32]. La conception des transports comme service prend ici un sens.

Tout aussi important que cette nouvelle politique de service, l'argument du développement durable que nous aborderons plus loin justifie un certain volontarisme avec des rééquilibrages des trafics selon les modes de transport.

Deux processus sont lancés simultanément : on s'achemine en premier lieu vers le vote d'une nouvelle loi, ce qui est fait le 25 juin 1999[33] tandis que les services de l'État (notamment ceux de l'Équipement) travaillent à la production des nouveaux schémas de services collectifs.

La loi Voynet trace le cadre des politiques d'aménagement et d'équipement en nouvelles infrastructures qui doivent intervenir tant au niveau national qu'à l'échelle régionale. L'article 5

[30] Loi n° 95-115 d'orientation sur l'aménagement et de développement du territoire.
[31] Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, antérieurement CIAT.
[32] *Pourquoi faut-il relancer l'aménagement du territoire*, CIADT du 15 décembre 1997.
[33] Il s'agit de la loi n° 99-553 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

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 l'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.

Les SSC sont traités par les articles 11 à 24 inclus. Ils sont établis par l'État dans une perspective à 20 ans et leur élaboration donne lieu à une consultation plutôt large impliquant " *les collectivités territoriales, les organismes socioprofessionnels, les associations et les autres organismes qui concourent à l'aménagement du territoire* " (article 11, alinéa II). Un chaînage est mis en place avec les contrats de plan État–Région dans le même article : la révision des SSC devra intervenir au plus tard un an avant l'échéance des contrats de plan, de façon à ce que ces derniers contribuent vraiment à mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement. Pour ce qui concerne spécifiquement les SSC transports de voyageurs et de marchandises, l'article 20 est lapidaire (deux alinéas de trois lignes chacun), renvoyant à l'article 14-I de la LOTI, dont la nouvelle rédaction figure dans l'article 44 de la LOADDT.

L'élaboration des SSC, dont le contenu est déterminant pour la production au niveau régional des documents succédant aux actuels SRT, est lancée dès 1998. Des remontées sont organisées à partir des services déconcentrés de l'État au niveau régional, les Directions régionales de l'Équipement (DRE). Cette sollicitation régionale constitue une nouveauté, qui a dû connaître un début de mise en œuvre avec la loi Pasqua[34], mais qui a été renforcée début 98 avec l'élaboration des schémas de services, puisque l'étape déconcentrée est la première de cette élaboration (1998-99). Durant cette étape, des contributions spécifiques pour les schémas de services ont été demandées aux DRE en mettant en œuvre une méthodologie définie par l'administration centrale. Parallèlement, plusieurs consultations - concertations ont été organisées : c'est alors le préfet de région, représentant local de l'État (dans toutes ses composantes), qui en était responsable. La dernière en date (au premier semestre 2001) visait à soumettre le projet de SSC finalisé par les services centraux de l'Équipement et corrigé à la marge sur les sujets délicats par les cabinets ministériels (de rares arbitrages sont remontés jusqu'à Matignon) à des instances consultatives. Au premier rang desquelles les Conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), prévues par l'article 34 ter de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (dite Loi Defferre), voient leur composition remaniée pour la circonstance (article 7 de la LOADDT). Les CRADT doivent être également consultées par les Régions pour ce qui concerne les futurs SRADT.

3) Une nouvelle dimension : la durabilité du développement

La notion de développement durable (*sustainaible development*) a été initialement développée par des écologues. Elle a été largement diffusée et popularisée par la conférence mondiale de l'ONU qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992 (Sommet de la Terre). L'application des engagements pris lors de cette rencontre par les États a donné lieu à la diffusion de ce concept dans les textes officiels. C'est ainsi que les lois françaises y font référence depuis le milieu de la décennie 1990. L'adhésion de la France aux engagements collectifs ultérieurs des sommets de Kyoto (1997) et du Traité d'Amsterdam (2000) s'est traduite par des niveaux d'exigence croissants.

La notion de développement durable en quelques objectifs
(source : CIRAD)

- Maintenir un niveau pour les générations futures : il s'agit aussi bien d'un niveau de ressources (tant en termes de stock que de flux[35]), un niveau de nuisances (plafond à ne pas dépasser), un niveau de capital, etc.
- Maintenir un taux de croissance : il ne s'agit pas de stopper ou de limiter le développement économique mais de le rendre compatible avec l'objectif énoncé précédemment. Plusieurs auteurs,

[34] On parlait alors de Rapports d'orientation multimodaux (ROM).
[35] En termes de stock : il s'agit de laisser un niveau de disponibilité de la ressource constant dans le temps (exploitation raisonnée des ressources renouvelables par exemple). En termes de flux, il s'agit avant tout de maintenir un niveau raisonnable de prélèvements de façon à ne pas réduire inconsidérément et de façon irréversible les stocks de ressources non renouvelables.

dont Gro Harlem Bruntland[36], considèrent que le développement durable est un moyen d'extinction de la pauvreté dans le monde.

- Assurer l'optimum intemporel du bien-être : dans la mesure où le marché fonctionne parfaitement, les acteurs économiques, conscients de l'ensemble des risques environnementaux, orientent leurs choix en fonction de leur bien-être qu'ils cherchent à optimiser en permanence.
- Résister en permanence aux chocs externes : La durabilité est aussi une forme de résistance à toute évolution brutale et imprévue.

Appliquée à l'aménagement, cette notion touche essentiellement à la conception des espaces urbanisés, des systèmes de transport, l'aménagement des espaces ruraux et la préservation des paysages. Sont particulièrement contraires à l'objectif de durabilité du développement les formes urbaines génératrices de déplacements longs (donc peu denses et dispersées) et l'usage majoritaire de l'automobile qui génère à la fois les plus fortes consommations d'énergie fossile rapportées au nombre d'utilisateurs, un haut niveau de pollution de l'air, du bruit et diverses autres externalités environnementales négatives.

La Loi sur l'Air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (dite LAURE, loi n° 96-1236) peut être considérée comme le premier texte d'importance se référant à la Conférence de Rio et touchant aux transports. Si elle ne touche pas explicitement à la planification régionale de ces derniers, elle pourra générer un impact d'importance variable via les **Plans régionaux pour la qualité de l'Air** (PRQA) prévus par ses articles 5 à 7 inclus[37]. En effet, ces plans peuvent intégrer des dispositions touchant aux transports, une bonne part de la pollution étant désormais générée par l'automobile, ainsi que le prévoit l'article 3 du décret d'application relatif aux PRQA (décret 98-362 du 6 mai 1998). Est notamment stipulé le fait que " *le plan peut formuler des recommandations relatives à l'offre de transport, aux modes de transport individuel, à la maîtrise des déplacements collectifs et individuels et à l'organisation intermodale des transports*. " (Art. 3, 3°). La plupart des plans parus comportent donc des dispositions susceptibles de recouvrement avec les dispositions des SRT, même si on peut supposer que, compte tenu des objectifs assignés aux deux documents par la loi, les convergences doivent l'emporter sur les contradictions. C'est la raison pour laquelle les éventuelles interactions seront abordées dans la troisième partie.

Pour mémoire, la LAURE systématise la production des **Plans de déplacements urbains** (PDU) dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, en modifiant légèrement les objectifs de ces documents déjà prévus en 1982 par la LOTI (art. 28) mais qui n'avaient été réalisés qu'à une cinquantaine d'exemplaires[38]. Volets Transport des SRADT et PDU peuvent se rencontrer au niveau des franges urbaines, dont nous verrons plus loin qu'elles constituent un enjeu non négligeable pour les régions.

Morceaux choisis de l'exposé des motifs du projet de la LAURE présenté par la ministre de l'Environnement Corinne Lepage le 11 avril 1996

" *La pollution atmosphérique a longtemps été imputable, à titre principal, aux rejets des établissements industriels et des installations de chauffage. Elle a pu être notablement réduite* (…).

Depuis lors, le contexte dans lequel s'inscrit la politique de lutte contre la pollution atmosphérique s'est notablement modifié. Les différents polluants et leurs effets sur la santé humaine, les écosystèmes, les matériaux sont mieux connus.

De nouvelles préoccupations se sont fait jour, liées aux pollutions continentales, telles que les "pluies acides" et les dépérissements forestiers, et aux pollutions planétaires, telles que les atteintes à la couche d'ozone ou les changements climatiques résultant de l'accroissement de "l'effet de serre".

[36] Ancienne premier ministre norvégienne, Mme Bruntland a produit en 1987 un rapport remarqué (*Notre avenir à tous*) qui est considéré comme étant à l'origine des réflexions qui ont conduit la plupart des états à conduire une réflexion commune sur le développement durable.

[37] Devenus ensuite les articles L222-1 à 222-3 inclus de la partie législative du *Code de l'Environnemen*t.

[38] Pour davantage d'informations, on se réfèrera au *Guide d'élaboration des PDU* et au *Bilan des PDU Loi sur l'Air* édités par le CERTU.

La France doit par ailleurs tenir ses engagements communautaires. Elle doit aussi être en mesure de respecter les engagements internationaux qu'elle a souscrits dans le cadre des conventions internationales de Genève (1979) sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de Vienne (1985) sur la protection de la couche d'ozone et de Rio (1992) sur les changements climatiques. (…)

Plus récemment, l'information sur les épisodes de pollution de 1994 et 1995 a mis en évidence les problèmes de santé publique posés par la pollution de l'air en milieu urbain, qui est essentiellement due à la circulation automobile. (…) *Il apparaît en outre nécessaire de prendre en compte les impératifs de lutte contre la pollution atmosphérique dans la définition des autres politiques publiques, telles que l'urbanisme ou les transports, dont elle doit devenir une composante à part entière.*"

L'arrivée de Dominique Voynet, à la tête d'un Ministère inédit couplant environnement et aménagement du territoire en 1997, est suivie assez rapidement de la mise en place d'une grille de lecture des actions d'aménagement fondée sur le développement durable. Il est vrai que, depuis 1995, des réflexions ont été engagées au sein du Ministère de l'Environnement pour mettre l'État en position de tenir les engagements pris à Rio et confirmés par la suite. Il existe notamment une *Stratégie nationale du développement durable* publiée en 1996 à l'occasion des Assises nationales du développement durable. En matière de transports, les réflexions ont tout autant porté sur les transports urbains que sur les transports interurbains, et les préconisations mettent l'accent sur l'insuffisance des seules solutions techniques : il faut mener des réflexions résolument multimodales, agir sur la programmation des infrastructures et sur la fiscalité ainsi que la tarification d'usage.

Extrait de la Stratégie nationale du développement durable (1996) consacré aux transports interurbains : une proposition de doctrine pour " maîtriser les transports interurbains "

" La spécialisation des acteurs économiques, la gestion des stocks en flux tendu, l'intensification des échanges, la croissance des services à domicile, le développement massif d'infrastructures de transport, la baisse en francs constants du prix des carburants ont augmenté les mouvements de biens. Avec le progrès des communications, les individus nouent des relations sans être tenus d'être physiquement proches.
(…)
a/ Des risques d'impasses
Le transport est aujourd'hui responsable à 80 % de l'accroissement des émissions de CO2 en Europe. Plusieurs impasses de fond majeures se profilent à l'horizon 2010-2030 : pollution de fond en ozone troposphérique, concentration des réserves pétrolières au Moyen-Orient, premiers effets graves des changements climatiques. L'organisation des transports en France doit s'aligner sur les systèmes européens les plus performants dans la durée (Suisse, Allemagne…), sous peine de manquer à la fois un créneau industriel d'exportation et la coordination avec les économies les plus en pointe. Des choix modaux cohérents seront indispensables, notamment pour le trafic de transit au plan européen.

b/ Des coûts collectifs importants
Les choix de transports à bas prix et à prédominance routière coûtent cher à la collectivité et ces montants ne sont pas supportés par les acteurs qui en sont à l'origine :
-coûts économiques directs de surdimensionnement des ouvrages : si le plus grand nombre des infrastructures existantes ont atteint leur seuil d'équilibre, certains projets d'autoroute ne verraient circuler que la moitié, voire le quart de leur trafic de rentabilité économique. Ce sont autant de ressources financières prélevées sur d'autres secteurs économiques plus profitables.
-coûts des dommages : le coût annuel de l'infrastructure routière dépasse le montant des recettes fiscales de ce secteur.
-coûts non monétarisés : le développement des infrastructures lourdes crée un dilemme entre la concentration des nuisances dans des zones déjà fortement atteintes ou leur diffusion à des territoires de plus faible densité, avec le risque de morcellement et d'altération des espaces naturels qui assurent le maintien de la biodiversité.

c/ Quelles solutions ?
Pour prendre la direction d'un développement durable, les techniques ne suffiront pas. Il faut en effet :
-améliorer l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique des transports, particulièrement au niveau de la planification et de la programmation ;

-encourager une réflexion intermodale, organisée et régulière, sur la demande de transport afin de la confronter aux différentes offres ;
-clarifier la contribution de cette politique à la réalisation d'objectifs environnementaux, notamment ceux qui concernent les polluants traditionnels, le bruit et l'effet de serre ;
-définir des objectifs de réduction des émissions du secteur des transports ;
-développer une tarification et une fiscalité des transports plus rationnelles afin de contribuer à internaliser les coûts environnementaux des transports et mieux orienter la demande de mobilité. "

Parmi les types d'actions détaillés par la suite, on note la nécessité de " *réviser dès aujourd'hui les schémas directeurs et les règles de financement des infrastructures car les réponses aux défis des vingt prochaines années passent par une reconception des systèmes de transport (…) : il est impératif d'adapter les gabarits des ouvrages projetés aux services attendus, dans un souci d'adéquation des dépenses aux besoins et de bonne gestion des deniers publics comme du patrimoine naturel.* ". La nécessité de promouvoir une approche intermodale dans le cadre d'une meilleure coordination des politiques publiques et d'un nouveau partage des responsabilités entre l'État et les collectivités est réaffirmée.

La LOADDT (" Loi Voynet "), déjà abordée plus haut, est la traduction logique de cette stratégie dans le domaine de la planification territoriale. Approximativement à la même époque paraît une circulaire sur la **prise en compte du développement durable dans la négociation des contrats de plan État - Région 2000-2006**[39]. Ce texte est accompagné d'une proposition de grille d'analyse organisée par grands thèmes (prise en compte du facteur social, de la dimension temps, de la dimension économique, etc.) et de listes d'indicateurs de suivi des politiques menées. Si les transports figurent en bonne place dans ces listes, ils ne font pas l'objet d'un volet particulier dans la grille d'analyse annexée à la circulaire. On notera tout de même qu'ils sont largement concernés par des items comme la viabilité de l'investissement, sa pertinence, les effets cumulatifs ou irréversibles prévisibles, la lutte contre le gaspillage dans une optique de comptabilité patrimoniale, etc. La circulaire insiste également sur l'importance des évaluations *a priori* et *a posteriori* dans la démarche initiée par le MATE. " [L'évaluation] *doit être mise en œuvre non seulement pour l'exercice actuel des schémas de services et des contrats de plan État-région, mais aussi pour toutes les opérations ultérieures. En effet, l'évaluation n'est pas l'annexe d'une politique, elle en fait intégralement partie : elle suppose de définir explicitement, dès le début, des objectifs, des paramètres de suivi, des échéances de contrôle voire de correction, et pour ce faire d'ouvrir la concertation à tous les partenaires concernés.* "

La loi Solidarité et renouvellement urbain (n° 2000-1208 du 13 décembre 2000) reprend les principes généraux du développement durable tels qu'exposés par le MATE pour la définition des nouveaux outils de planification territoriale qu'elle instaure et pour de nouvelles rédactions de la partie législative du Code de l'Urbanisme[40]. Les angles d'attaque majeurs sont la cohérence des échelles, la compatibilité des différents documents et la coordination des politiques publiques. La région fait partie des collectivités associées d'une façon ou d'une autre à l'élaboration des différents documents de planification. Elle peut de surcroît être associée de façon plus formelle par le biais des syndicats mixtes prévus par l'article 111 de la loi SRU. Cette même loi fixe les conditions dans lesquelles s'effectue la décentralisation des dessertes régionales SNCF, mais sans référence particulière au développement durable.

Le développement durable dans la loi SRU : une partie intégrante des objectifs désormais fixés à l'aménagement urbain et à la gestion des agglomérations

Extrait de la nouvelle rédaction de l'article L.122-1 du Code de l'Urbanisme (art. 3 loi SRU)
" *Les schémas de cohérence territoriale exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.*
Ils présentent le ***projet d'aménagement et de développement durable retenu****, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de*

[39] Circulaire de la Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement aux Préfets de région en date du 11 mai 1999.
[40] C'est notamment le cas de l'article L.121-1 énonçant les conditions déterminées tant par les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), les Plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales.

déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. "

Extrait de la nouvelle rédaction de l'article L.123-1 du Code de l'Urbanisme (art. 4 loi SRU)
" *Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Ils présentent le* ***projet d'aménagement et de développement durable retenu****, qui peut caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existants, à créer ou à développer, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne le traitement des espaces et voies publics, les entrées de ville,* ***les paysages, l'environnement****, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers et, le cas échéant, le renouvellement urbain.* "

L'alternance politique de mai 2002 n'a en rien remis en cause le caractère prioritaire du développement durable dans la politique nationale. Une nouvelle *Stratégie nationale du développement durable* (SNDD) est en cours d'élaboration sous l'égide d'un Comité interministériel *ad hoc*[41].

L'évolution que nous venons de brosser à grands traits met progressivement le développement durable et les questions environnementales en position de dénominateur commun pour l'ensemble des documents et procédures qui ont été renouvelés ces cinq dernières années. Il en résulte une **cohérence inédite des objectifs** et une **nécessité désormais affirmée de mise en compatibilité des politiques menées** tant par l'État que par les différents niveaux de collectivités.

Cette configuration nouvelle impose aux Régions une approche renouvelée sur le fond, mais aussi un rôle particulier de partenaire omniprésent, consulté tant par l'échelon étatique que par les autres collectivités, devant de surcroît trouver sa propre voie sans empiéter exagérément sur les prérogatives de ses partenaires.

On notera pour finir sur ce point que les SRADT font désormais l'objet du plus grand intérêt de l'échelon étatique, comme en atteste l'extrait suivant du dossier de presse établi pour le Séminaire gouvernemental sur le développement durable du 28 novembre 2002 : « *Le développement durable sera intégré dans la démarche, en cours, de mise en cohérence et de simplification des différents outils de planification de l'aménagement du territoire (lois « Chevènement », « Voynet » et loi Solidarité et Renouvellement Urbain). Dans cet esprit, l'évolution des schémas régionaux d'aménagement et de développement de territoire doit intégrer plus fortement le développement durable* » (p. 36).

[41] Le **comité interministériel pour le développement durable (CIDD)** se substitue à trois instances existantes : le comité interministériel de l'environnement (CIEN), la commission interministérielle de lutte contre l'effet de serre (CIES) et le comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs (CIPRNM).

II - Les enjeux actuels de la planification régionale des transports

A) L'articulation des échelles et la gestion de l' " inter-territorialité "

Il n'y a pas en soi une échelle de réseau régionale, sauf à considérer qu'entrent dans la même catégorie des flux de proximité de l'ordre de la dizaine de kilomètres et des flux interurbains de plus de 100 km. Les milieux sont très variés, de la couronne périurbaine d'agglomérations de toutes tailles au rural le moins dense, ce qui nécessite évidemment des réponses en termes d'offre d'infrastructures et de services très diversifiées. De plus, jusqu'à la promulgation de la loi SRU, les textes en vigueur ne détaillaient pas précisément les compétences régionales en matière de transport, ce qui a pu être source d'ambiguïtés voire de situations de concurrence entre services. Ce qui est régional lorsqu'il s'agit du mode ferroviaire ne l'est pas forcément lorsqu'il s'agit de services d'autocars.

En revanche, la Région constitue le bon niveau d'organisation et de suivi d'un " réseau de réseaux " conjuguant différents modes et différentes échelles de gestion ou d'opération. C'est d'autant plus souhaitable que les réseaux ont tendance à se superposer au sein des agglomérations sans forcément être coordonnés.

Enfin, la Région n'est pas le seul acteur concerné : comment élaborer un document vraiment multimodal, intégrant des réseaux dépendant d'autres niveaux de collectivités sans entrer en conflit avec ces dernières ? Le législateur n'a pu aller à l'encontre du principe fort de non-hiérarchisation des collectivités décentralisées entre elles lorsqu'il a imaginé en 1995 la mise en place d'un " chef-de-filat " régional[42] : cette disposition a été déclarée non conforme à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 94-358 DC du 26 janvier 1995. Tout repose donc sur une concertation qui dépend du bon vouloir des acteurs invités par la région et des capacités d'animation des représentants de cette dernière.

1) L'essentiel des flux de voyageurs et de fret s'effectue dans le cadre régional

Les flux de voyageurs et ceux de marchandises sont majoritairement de courte distance. Ils s'inscrivent donc en grande partie dans l'enveloppe d'une région, sauf configuration très particulière du territoire (grandes villes régionales excentrées, agglomération importante externe très attractive à proximité immédiate des limites de la région). Mais ils font preuve d'une grande diversité dans une diversité tout aussi importante de territoires.

Concernant les voyageurs, les flux peuvent être répartis selon quatre motifs principaux[43] :

---

[42] C'était la première rédaction de l'article 65 de la LOADT (Loi 95-115) :
" *I - La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales sera clarifiée dans le cadre d'une loi portant révision de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et de la loi n° 83-623 du 22 juillet 1983 complétant la loi précitée. Cette loi interviendra dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi. Elle répartira les compétences de manière que chaque catégorie de collectivités territoriales dispose de compétences homogènes. Cette loi prévoira que tout transfert de compétence est accompagné d'un transfert des personnels et des ressources correspondant.*
II. - ***Elle définira également les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales.***
III. - Cette loi déterminera également les conditions dans lesquelles, dans le respect des orientations inscrites au schéma national d'aménagement et de développement du territoire, une collectivité territoriale pourra, à sa demande, se voir confier une compétence susceptible d'être exercée pour le compte d'une autre collectivité territoriale. "

[43] Source : Vincent Kaufmann, *2001 Plus*, n° 48, 2000, p.9. Toutes les citations entre guillemets de cette énumération sont issues de cette source.

-la sphère du travail, " *constituée de l'ensemble des activités financièrement rémunérées et des activités annexes déployées dans le cadre du travail (repas avec des collègues, participation à un congrès, etc.)* ". Elle génère la catégorie de déplacements la mieux connue à ce jour, à savoir les migrations alternantes domicile - travail et par analogie les migrations domicile – études. Elle détermine également la localisation des ménages, celle-ci se faisant en fonction de temps de parcours jugés acceptables pour les déplacements les plus réguliers. Cette forme de régulation fondée sur les performances des modes de transport à disposition des ménages avait été théorisée dès les années 1970 par le chercheur nord-américain Yacov Zahavi[44], lequel avait développé la notion de *budget temps transport*. Elle n'est cependant pas un facteur de stricte limitation du périmètre de recrutement des actifs par les zones d'emploi : les gains de temps offerts par de nouvelles infrastructures rapides (essentiellement routières) sont mis à profit, non pour se consacrer à d'autres activités mais pour aller s'installer encore plus loin. D'où la poursuite à effectifs globaux constants du desserrement urbain et de la périurbanisation. La distance-temps s'est substituée à la distance physique. On trouve aussi dans cette catégorie des déplacements moins réguliers mais plus lointains comme les voyages d'affaires ou les déplacements en clientèle ;

-la sphère domestique : " *il s'agit* […] *des tâches liées au fonctionnement du ménage, à son approvisionnement, à la" maintenance" de ses membres et à leur socialisation.* " Des déplacements peuvent être générés à différentes fréquences : déplacements pour achats, accompagnement d'enfants, démarches, etc. Certains de ces motifs de déplacements font l'objet d'études mais on est encore loin d'apprécier avec précision l'ensemble de la mobilité générée par cette sphère ;

-la sphère du temps libre recouvre des activités non obligées et orientées vers l'épanouissement de soi : loisirs récréatifs, culturels et sportifs, visites familiales et amicales, tourisme, etc. Les flux peuvent être réguliers ou exceptionnels. Ce sont ceux qui peuvent conduire à parcourir les plus longues distances avec les déplacements professionnels ;

-la sphère de l'engagement est constituée des activités publiques non rémunérées : engagement politique, associatif, etc. Elle se traduit par des flux limités en volume, plus ou moins réguliers, qui peuvent être plus longs que les flux domicile - travail.

Ces sphères s'articulent à différentes échelles temporelles. Au sein d'une journée, un individu peut enchaîner des déplacements ressortissant des quatre sphères : par exemple domicile - travail le matin, démarche administrative à l'heure du déjeuner, travail - domicile le soir avec un crochet pour récupérer un enfant à l'issue d'une activité extrascolaire et un second crochet pour faire des courses. Des enchaînements peuvent être également observés sur des périodes plus longues (l'année par exemple) avec des périodes de travail, des périodes où la sphère domestique est dominante, des périodes de vacances davantage propices aux voyages ou à l'engagement. Selon les périodes de la vie enfin, la répartition entre les quatre sphères ne sera pas la même : scolaires, actifs et retraités n'ont pas les mêmes programmes de mobilité. Les membres d'un même ménage n'auront donc pas forcément des comportements comparables.

Une fois les motifs de déplacement et les liens avec la localisation des ménages établis, que sait-on effectivement de la mobilité susceptible d'éclairer une collectivité régionale soucieuse de mener une politique de déplacements pertinente ? Cette question se pose davantage à l'échelle de la région qu'à celle des agglomérations, faute de pratique régulière d'enquêtes ménages en dehors de ces dernières.

Le seul document susceptible d'apporter quelques éléments de réponse est issu de deux enquêtes commanditées par la SNCF (Direction de l'Action régionale) et réalisées par la SOFRES en 1993 et 1994[45]. Destinées à compléter l'enquête nationale sur les transports et les communications de 1994[46], elles avaient les caractéristiques suivantes :

---

[44] Zahavi (Yacov), *Travel time budget and mobility in urban areas*, U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, Washington D.C., 1974.

[45] Cointet-Pinell (Odile) & Monjaret (Bruno), *La mobilité régionale : le train et les autres modes de transport*, CERTU & SNCF, juillet 1998 , 251 p.

[46] l'ENT a une périodicité décennale. La prochaine devrait donc être réalisée en 2004.

- La première investigation a été menée en 1993 auprès de 16 568 personnes représentatives des régions hors Île-de-France (selon la méthode des quotas). Elle porte en premier lieu sur l'accessibilité des gares, l'équipement automobile, les fréquences de déplacements hors commune de résidence. Un second volet a porté sur les caractéristiques propres de la mobilité régionale : segmentations par motifs et par types de flux, répartition entre modes. Un troisième et dernier volet a enfin concerné les usages actuels du réseau ferroviaire.

- La seconde vague, réalisée en 1994 auprès de 7000 individus représentatifs des provinciaux résidant dans les aires d'attraction des gares TER, visait à mieux connaître la clientèle potentielle du fer. Cet échantillon a été jugé insuffisant par les commanditaires pour obtenir des résultats fiables à l'échelle d'une région donnée.

Ce document nous donne quelques informations importantes pour conforter l'intérêt d'une approche régionale du transport de personnes.

Ainsi, sur 217 millions de déplacements estimés entre communes, 207 millions (95,39 %) peuvent être considérés comme relevant d'un **marché régional** qui inclut les relations purement intra-régionales (193 millions de déplacements) et les relations interrégionales de proximité (14 millions de déplacements). **L'intra-régional représente donc 88,94 % de la masse globale des déplacements intercommunaux hors Île-de-France**.

Si l'on raisonne en termes de distance moyenne de déplacement, **96,2 % des déplacements du marché régional précédemment défini s'effectuent à moins de 100 km**. En intra-régional, ce sont 98,2 % des déplacements qui entrent dans cette catégorie. En affinant l'analyse, on s'aperçoit que l'immense majorité se trouve en fait sous la barre des 50 km : 90,5 % des déplacements intra-régionaux et 87,2 % du marché régional. L'interrégional de proximité présente une structure légèrement différente avec seulement 40,1 % des déplacements inférieurs à 50 km.

La répartition entre les motifs et les sphères définies plus haut s'effectue de la façon suivante :

Motifs des déplacements	Intra-régionaux	Interrégionaux de proximité	Total du marché régional
Domicile - travail *(sphère du travail)*	31,2 %	25,1 %	30,8 %
Domicile – études *(sphère du travail)*	13,4 %	4,5 %	12,8 %
Déplacements professionnels non réguliers *(sphère du travail)*	6,7 %	12,1 %	7,1 %
Privés obligés *(sphère domestique)*	18,7 %	14,6 %	18,5 %
Privés non obligés *(sphère du temps libre)*	29,3 %	43 %	30,2%
Autres (*dont sphère de l'engagement*)	0,7 %	0,8 %	0,8 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : *La mobilité régionale : le train et les autres modes de transport*, CERTU & SNCF, juillet 1998, p. 65. Les adaptations de l'auteur sont en italique.

On constate que la sphère du travail représente une courte majorité des déplacements intra-régionaux (51,3 %) et une forte minorité des déplacements interrégionaux de proximité (41,7 %). La montée des déplacements privés non obligés relativise la part de ce qui a été le motif de déplacement ultra dominant de la révolution industrielle jusqu'aux années 1980. Appréhender les flux non réguliers et non obligés est désormais un enjeu majeur pour des gestionnaires de territoires soucieux de favoriser une offre de transports collectifs suffisamment performante pour susciter un report modal de l'automobile.

Enfin, l'enquête SOFRES permet d'opérer une répartition entre trois " segments de déplacements " :

-" **intra-ZPIU**[47] **"** : trajets intercommunaux supérieurs à 5 km internes à la zone de peuplement. Ce segment fait apparaître des déplacements à partir de communes de la frange externe des agglomérations souvent exclues des périmètres de transports urbains ;

-" **inter-ZPIU** " : trajets inter-agglomérations incluant ceux au départ et/ou à l'arrivée en périphérie des villes ;

-" **rural profond** " : Flux émis et reçus par les zones rurales qui ne se trouvent pas sous la dépendance directe des grandes agglomérations.

Quel que soit le cas de figure (marché régional dans son ensemble, intra-régional, interrégional de proximité), la dernière catégorie représente 7 % de l'ensemble des déplacements, soit 14 millions au total.

L'intra-ZPIU est en revanche, et très logiquement, très majoritaire en intra-régional (67%) et, du fait du poids de ce marché, dans l'ensemble des déplacements classés par la SOFRES et la SNCF comme régionaux (64 %). L'inter-ZPIU est majoritaire pour l'interrégional de proximité (72 %) et représente moins du tiers de l'ensemble des déplacements du marché régional (29 %). Ce segment représente 26 % des déplacements intra-régionaux.

Ces chiffres confirment la nécessité pour les Régions de s'intéresser en premier lieu aux périphéries des grandes agglomérations présentes sur leur territoire, en accord avec les AOTU, et aux relations intercités à courte et moyenne distance qui sont au cœur de leur compétence transport.

Dans le domaine du transport des marchandises, la distance moyenne des flux est plutôt courte : 350 km pour le fret ferroviaire et 80 km pour le fret routier en 1994[48]. Michel Savy indique que " *la moitié du fret routier est transportée sur moins de 50 km* "[49]. Le rapport Perrod sur le développement durable du transport combiné (juillet 1998) complète le tableau en précisant que " *23 % seulement des trafics routiers s'accomplissent à plus de 150 km* ". On peut donc sans risque affirmer que **l'essentiel du transport routier de marchandises s'inscrit dans l'enveloppe des territoires régionaux**. Cela tient notamment au poids important du transport de matériaux de construction. L'observatoire régional des transports de la région Rhône-Alpes évalue ce poids à 57 % du trafic interne à la région, la route assurant 98 % de ce segment[50]. La distance moyenne parcourue des flux routiers est estimée à 21 km. L'ORT de Languedoc-Roussillon chiffre la proportion du transport des matériaux à 71 % des flux intra-régionaux[51].

Cette moyenne faible dissimule cependant des disparités permettant d'envisager des actions dans le sens d'un report modal partiel (voir ci-après, C, 2) et de la désaturation de certains " goulets d'étranglement " où viennent s'accumuler des trafics à plusieurs échelles. Ainsi, l'ORT Languedoc-Roussillon constate que, sur les 113 millions de tonnes annuelles qui circulent sur le territoire régional, un tiers reste à l'intérieur de la région (38 millions de tonnes) un tiers est constitué de flux interrégionaux à l'arrivée ou au départ de la région Languedoc-Roussillon (35 millions de tonnes) et un dernier tiers (40 millions de tonnes) est du trafic de transit à longue distance (échanges avec l'Espagne notamment). Sur ce tiers, la route est paradoxalement dominante avec 93 % des flux, du fait de la faible compétitivité du rail dans les échanges avec la péninsule Ibérique.

---

[47] *Zone de peuplement industriel et urbain* : périmètre utilisé par l'INSEE à partir des années 1980 et jusqu'en 1994 pour rendre compte de la dilution urbaine dans les espaces ruraux proches. Depuis le recensement de 1999 (mais un calcul rétroactif avait été fait sur celui de 1990), on emploie le périmètre *d'Aire urbaine,* défini par la stricte dépendance du point de vue des déplacements domicile - travail.

[48] Source : *Atlas Atlantique permanent*, IAAT, 2000. Accessible par l'adresse Web : http://www.atlas-atlantique.org/TRANSPORT/.

[49] Savy (Michel), *Fret et développement durable : le rôle du territoire*, 3 p. Accessible par l'adresse Web : http://www.cnt.fr/Livre_Blanc-MOBILITE/Points_de_vue/Michel_SAVY.htm.

[50] Source : fiche technique " Transport de matériaux de construction ", ORT Rhône-Alpes, janvier 2001.

[51] Source : *Plan régional de la qualité de l'air (PRQA) du Languedoc-Roussillon*, Introduction, DRIRE L.-R., 2000.

Enfin, le récent transfert de compétences à titre expérimental de la gestion des ports d'intérêt national aux Régions qui en feront la demande (loi 02-276 du 27 février 2002, art. 104) doit amener logiquement à développer s'il y a lieu une réflexion sur le rôle des ports dans l'organisation du territoire régional, et à développer une politique d'aménagement en rapport.

2) Une échelle également propice à l'articulation des réseaux

Cette articulation est d'autant plus nécessaire que les compétences des différents niveaux d'autorités organisatrices ne sont pas définies avec une grande précision. Schématiquement présentée, la répartition des compétences transport par la LOTI[52] peut se résumer ainsi :

- À l'Autorité organisatrice urbaine (commune ou établissement public de coopération intercommunale), le transport collectif urbain et le transport scolaire au sein de son périmètre de compétence ;
- Au Département, le transport routier non urbain, le transport scolaire constituant la partie expressément obligatoire de ses compétences ;
- À la Région le transport ferroviaire et éventuellement les relations routières interdépartementales de voyageurs ;
- À l'État l'ensemble des liaisons interrégionales (et le transport ferré de fret).

Certes, la distinction entre transport collectif urbain et transport collectif interurbain est aisément identifiable grâce à la définition du périmètre exclusif (PTU) dans lequel le premier a vocation à s'exercer. Mais que dire du caractère artificiel de la césure à laquelle il a été procédé au sein du transport collectif interurbain ? La distinction des compétences entre Départements et Régions est difficile car elle relève de deux critères différents qui se complètent ou se contrarient : un critère géographique et un critère modal.

Le critère géographique joue essentiellement par les positionnements respectifs des limites de territoire et des tracés de lignes : au conseil général les liaisons internes au département, au conseil régional les liaisons interdépartementales, quelle que soit leur échelle d'opération (intervilles ou service de proximité par exemple). Son application appelle à s'interroger sur le degré de concordance entre territoires fonctionnel et institutionnel.

Venant compliquer la répartition des compétences telle qu'énoncée ci-dessus, le critère modal permet d'attribuer à des collectivités de niveau différent des services, certes assurés par des modes différents, mais à la même échelle. Ainsi, la LOTI donne au Département le bénéfice d'une compétence de principe en matière de transport non urbain de personnes alors qu'elle confie à la Région l'organisation des transports ferroviaires de voyageurs.

Le tableau reproduit ci-après tente de dresser un panorama de toutes les situations envisagées par les textes en vigueur quant à la collectivité titulaire de la compétence en fonction de caractéristiques d'une ligne routière régulière interurbaine. L'empilement de textes ponctuels et disparates a fini de rendre illisibles les principes de cette répartition. Devant cet écheveau complexe, il est nécessaire de retrouver des critères de répartition simples. Ces principes sous-tendent les préceptes légaux, mais peuvent être également déduits de la manière dont sont appliquées au quotidien ces dispositions.

[52] Loi d'Orientation sur les transports intérieurs n° 82-1153 du 30 décembre 1982.

*Tableau : Tentative de représentation des différentes répartitions de compétences possibles en matière de **transport routier régulier non urbain de personnes** (repris de SCHMITT, 1995 et réactualisé avec le concours de la Direction des transports terrestres)*

Type de lignes		Principe		Cas particuliers	
STATUT	DÉFINITION	AO	MODALITÉS	SITUATION	MODALITÉS
LIGNES D'INTÉRÊT DÉPARTE-MENTAL	compétence de principe pour l'organisation du transport non urbain de personnes : **le Conseil général est compétent pour toutes les lignes de TCNU sauf pour les liaisons d'intérêt régional ou national**. (art. 29, al. 2 LOTI)	**CONSEIL GÉNÉRAL**	Deux conditions : 1- inscription au Plan départemental, 2- avis des communes concernées. Exécution du service régie par le département ou par un transporteur privé selon une convention qui devait être signée avant le 25/08/89 ; à défaut l'autorisation d'exploiter prise sur la base du décret de 1949 valait convention aux risques et périls jusqu'au 24/08/99 à condition que l'absence de négociation soit imputable à l'AO (décret du 14/11/49) (art. 29 al.2 & art. 30) (circ. 31/03/89) *N.B. : l'absence de caractère patrimonial aux autorisations sur base du décret de 194 a été reconnue par le Conseil Constitutionn le 30/12/1982*	OPTION :	
				Le conventionnemen d'une ligne peut être délégué à une commune ou à un groupement de communes sur leur demande (art..28 décret 16/08/85)	Nécessite une convention entre le Département et la commune (ou le groupement) (circ. 14/02/86 : IV.1.1.§8)
				EXCEPTIONS :	
				services exclusivement routiers assurés par la SNCF à la date d'entrée en vigueur du décret de 1985 et présentant les caractéristiques d'un service d'intérêt départemental	Les Départements avaient jusqu'au 01/09/88 pour se saisir de cette compétence et bénéficier du transfert des subventions de l'État (art. 29 décret 16/08/85) (circ.14/02/86:IV.1.4§4) (circ. 06/10/87)
				le service concerne deux départements d'une même Région mais n'est pas inscrit au Plan régional des transports : les Départements retrouvent leur compétence de principe (circ.14/02/86:IV.1.4§5)	plusieurs possibilités 1- convention multipartite 2- entente interdépartementale 3- conventionnement de l'intégralité du service par une collectivité après accord des autres collectivités concernées (Cirrc. 14/02/86 IV.1.4§4)
LIGNES D'INTÉRÊT RÉGIONAL	Deux critères cumulatifs : 1 - Service à cheval sur au moins deux départements de la même région, 2 - inscription du service au Plan régional des transports (art. 30 décret du 16/08/85)	**CONSEIL RÉGIONAL**	Nécessite l'avis des départements et des AO de transport urbain concernées Fait l'objet d'une convention entre la Région et un transporteur (art. 29 al. 3 LOTI)	OPTION :	
				Le conventionnement d'une ligne peut être délégué à un Département sur sa demande (art. 30 décret 16/08/85)	nécessite une convention entre la Région et le Département (circ. 14/02/86 : IV.1.3§3)
				EXCEPTIONS :	
				Le service concerne plusieurs Régions et répond, sur l'une d'elles, à la définition d'un service d'intérêt régional (circ.14/02/86:IV.1.4§5)	conventionnement de l'intégralité du service par la Région principalement intéressée avec accord des autres parties
				services routiers assurés antérieurement par la SNCF, quelle que soit leur échelle d'opération	Conventionnement avec la SNCF ou directement avec un transporteur (loi SRU, art. 124)
LIGNES D'INTÉRÊT NATIONAL	"*Peuvent avoir le caractère d'intérêt national les services réguliers non urbains qui concernent deux ou plusieurs régions*" (Avis C.E. 30/06/1997)	**ÉTAT**	nécessite l'avis des Régions et Départements concernés fait l'objet d'une convention entre l'État et un transporteur (art. 29 al. 4 LOTI)	OPTION :	
				Délégation du conventionnement à une collectivité sur sa demande (circ.22/03/90:II.a.1&2)	nécessite l'accord des Régions et Départements concernés

L'ensemble de la législation actuellement en vigueur tourne autour d'une notion centrale qui est donnée par le second alinéa de l'article 29 de la LOTI : "*Les services réguliers et les services à la demande sont organisés par le département, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national. Ils sont assurés par le département ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec lui une convention à durée déterminée. Ces services sont inscrits au Plan départemental qui est établi et tenu à jour par le Conseil général après avis des communes concernées*". L'idée à retenir de cet article est la suivante : le Département dispose d'une compétence de principe sur le transport interurbain de personnes. Autrement dit, le conseil général a la compétence chaque fois que les autres ne l'ont pas, ou n'ont pas jugé utile de l'assumer.

Trois autres niveaux de collectivités territoriales peuvent être compétents selon les textes :

- les communes ou leur groupement peuvent l'être dans le cadre d'une délégation de compétences accordée par le Département ;
- l'État peut être compétent dans le cas de lignes d'intérêt national. En pratique, le cas est rarissime. De fait, il n'existe aucune définition textuelle de ce qu'est une ligne d'intérêt national. Tout laisse à supposer qu'il doit s'agir de lignes interrégionales mais le plus souvent, dans ces cas-là, l'État invite les collectivités régionales ou départementales limitrophes à s'entendre[53] ;
- enfin, le conseil régional dispose d'une compétence qui, contrairement aux deux précédentes, est loin d'être anecdotique. En fait, le partage des attributions entre Départements et Région s'opère sur les deux terrains juridique et politique.

La définition légale d'un service routier d'intérêt régional est fournie par l'article 30 du décret du 16 août 1985 :

"*Ont le caractère de services d'intérêt régional au sens de l'article 29 de la loi du 30 décembre 1982 susvisés, les services réguliers non urbains qui concernent au moins deux départements à l'intérieur d'une même région et qui sont inscrits au plan régional*".

Dans la réalité des faits, le partage des compétences entre les collectivités départementales et régionales se déroule sur un terrain plus politique qui s'appuie sur l'intérêt objectif d'une liaison, sans que celle-ci ne sorte forcément du cadre départemental. On a vu des Régions créer ou prendre en compte des lignes qui auraient dû être logiquement confiées aux départements concernés, dans la mesure où elles sont intégralement incluses dans un territoire départemental. L'argument invoqué est généralement la continuité (et l'homogénéité) du réseau régional. Il est politiquement soutenable, mais n'a aucune base légale.

Cette politique pragmatique des transports, telle qu'elle est vécue sur le terrain, se place parfois en porte-à-faux vis-à-vis des textes. Ainsi, les responsables régionaux regrettent-ils de devoir consulter les Départements pour toute modification de leurs services routiers alors que la réciproque n'est pas inscrite dans la législation.

S'agissant du transport routier interurbain, l'enchevêtrement des logiques géographiques et modales, en matière de répartition des compétences, témoigne donc d'une absence de lisibilité de la règle de droit. On serait tenté de dire que la situation inverse s'impose pour ce qui concerne le mode ferroviaire. C'est en fait très récent. L'article 22 de la LOTI originelle semblait *a priori* désigner clairement le Conseil régional comme étant la seule autorité capable de conventionner avec la SNCF. L'article 67 de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (n° 95-115) abondait dans le même sens. Pourtant, le cahier des charges de la SNCF (1983) parlait de façon beaucoup moins précise d'" *autorités territoriales compétentes* " (article 5) et envisageait des conventions " *avec d'autres collectivités territoriales, leurs groupements ou avec des organismes publics locaux* " (article 50). Cette possibilité a été utilisée quelques années durant par le département de Charente-Maritime, compte tenu du refus de conventionner exprimé par la région Poitou-Charentes, et par un syndicat mixte associant départements et région en Rhône-Alpes (le SOFRA) entre 1988 et 1994.

La loi SRU, dans son article 124, insère les précisions qui manquaient cruellement dans le texte original de la LOTI pour ce qui concerne le transport ferroviaire et les liaisons routières assimilées, sous la forme d'un nouvel article 21-1 :

[53] Cela avait été le cas en 1990-1991 lors de l'offensive menée par deux groupes de transporteurs routiers concurrents pour obtenir l'autorisation d'exploiter des lignes express sur autoroutes.

" *En sus des services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional au sens de l'article 29 de la présente loi […], 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 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.
[…]
Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, et notamment les modalités de détermination de la consistance des services transférés qui correspond aux services existants à la date du transfert. "

Cette compétence est désormais obligatoire, mais elle n'est pas pour autant exclusive, comme le montre l'émergence de nouveaux intervenants pour les liaisons ferroviaires incluses dans un Périmètre des Transports urbains : les Autorités organisatrices de transport collectif urbain. On compte à l'heure actuelle plusieurs expériences réussies comme la la « ligne C du métro » toulousain (Arènes – Saint-Cyprien - Colomiers) ou la liaison Orléans – Saint-Cyr en Val - La Source. Le projet de réseau express dominant dans l'agglomération de Nantes dont une première ligne (Rezé - Sucé sur Erdre) aurait dû voir le jour en 1995 a connu davantage de vicissitudes et n'a toujours pas abouti à ce jour. Si, comme nous le pressentons, des réseaux de tramway urbain se raccordant en périphérie sur des infrastructures SNCF existantes selon le modèle instauré par les villes de Karlsruhe et de Sarrebruck (Allemagne) voient le jour, les AO urbaines seront nécessairement partie prenante dans leur organisation et dans leur exploitation. C'est ce que l'on observe dans les projets mulhousien et strasbourgeois, sans pour autant que la Région s'en trouve marginalisée.

À la multiplicité des intervenants s'ajoutent des risques non négligeables de confusion des rôles et de conflits d'intérêt. En effet, les interactions entre services "concurrents" ressortissant d'autorités organisatrices différentes ne sont pas rares et aucune instance de règlement des cas litigieux n'existe à ce jour. Si la situation peut très bien satisfaire les instances politiques, elle peut se révéler désastreuse pour certains transporteurs se retrouvant en position de faiblesse du fait du type de contrat passé avec la collectivité (il arrive encore souvent qu'ils soient à leurs risques et périls) ou tout simplement du fait de la captation d'une portion non négligeable de leur clientèle, sans espoir de gain par ailleurs.

Les interactions entre services ressortissant d'AO différentes : trois cas de figure

1 – Les sorts parfois contradictoires des lignes routières de substitution : de nombreuses lignes routières actuellement en service reprennent des tracés autrefois suivis par des trains. Héritières plus ou moins directes de "services de substitution" assurés ou affrétés par une filiale de la SNCF spécialement créée à cet effet au début des années 1960 (la SCETA), elles ont pu rester sous obédience SNCF, avec la tarification et les réductions des services ferroviaires, ou bien devenir départementales, une fois l'abandon de la liaison routière de substitution décidé par la SNCF. Il n'y avait jusqu'ici pas de règle générale de répartition des compétences entre la Région et le Département pour ces lignes, et tout dépendait donc des rapports de force politiques entre ces deux niveaux de décision (SCHMITT, 1995, p. 32). De ce fait, on trouve des lignes à vocation purement locale (trafic scolaire prépondérant) ne passant aucune limite de département gérées par une Région[54], et *a contrario* des lignes intervilles interdépartementales assurées par des transporteurs affrétés par un ou plusieurs Départements[55]. De ce fait, à situation géographique comparable, les riverains de deux lignes routières à vocation identique risquent de ne pas bénéficier des mêmes fréquences, de la même tarification et du même souci de correspondance au point de contact avec le réseau ferré. Il va sans dire que, à des conditions de conventionnement différentes (des risques et périls jusqu'à la garantie de recettes) correspondent des philosophies d'exploitation divergentes, avec les conséquences que l'on imagine sur la qualité de service.

2 - Une concurrence peut s'instaurer sur certaines lignes entre services organisés et conventionnés par des collectivités différentes, le plus souvent au détriment du transporteur déjà en place. On a ainsi vu un Département conventionner une ligne d'autocars express parallèle à une liaison ferroviaire régionale comme c'est le cas sur Metz - Thionville. Le plus souvent, il s'agit cependant de concurrence entre transporteurs routiers, le plus agressif faisant circuler ses véhicules quelques minutes avant ceux du concurrent. Les liaisons de substitution sont généralement perdantes car elles doivent suivre au plus

[54]On peut citer l'exemple de la ligne Brive - Tulle par Ste-Féréole (dite ligne du plateau) qui, bien que ne satisfaisant que des besoins scolaires, est conventionnée par la Région Limousin.
[55]C'est par exemple le cas de la liaison *Transbeauce* entre Orléans et Chartres.

près le tracé de l'ancienne voie ferrée qu'elles remplacent, ce qui ne correspond pas forcément aux axes routiers les plus performants, et elles doivent desservir les gares, lesquelles sont parfois excentrées, d'où des détours supplémentaires. Il est donc aisé de les doubler par des services utilisant les voies les plus directes et ne desservant que les centres-villes.

3 - Dans de rares cas, la concurrence peut être du fait d'un transporteur qui ne veut pas ou ne parvient pas à se faire conventionner. Dominique Schmitt (1995) rapporte l'exemple suivant : "*À la rentrée scolaire 1989, la commune d'Évaux-les-Bains, par délégation du Conseil général de la Creuse, conventionne avec un transporteur privé une liaison routière entre Auzances et Montluçon répondant à une demande scolaire. Cette convention n'a pas été reconduite pour la rentrée scolaire 1991. Le transporteur en continue néanmoins l'exploitation à ses risques et périls. Le Conseil régional, venant à intégrer la ligne Montluçon - Ussel dans le conventionnement SNCF, décide la création en parallèle avec les services existants, d'une liaison routière entre Auzances et Montluçon. Candidat au conventionnement avec l'appui du Préfet de la Creuse (sic), le transporteur en place n'est pas retenu par la SCETA chargée par la Région de procéder à l'appel d'offres. Il ne cesse pourtant pas d'exploiter cette liaison et fait circuler ses véhicules quelques minutes avant le service conventionné.*"

Le développement qui précède montre qu'une large place est laissée à l'auto-organisation des rapports entre collectivités et des frontières de compétences. L'expérience prouve que cette auto-organisation ne se fait qu'imparfaitement. Les instances territoriales ont, depuis 1982, fait la preuve de leur capacité à s'impliquer dans le transport collectif ; mais chacune l'a fait en fonction de sa seule compétence. L'intermodalité et la coopération n'ont pas eu droit de cité. En cela, tout restait à inventer.

3) Une concertation inéluctable entre collectivités d'échelles différentes

La situation actuelle peut se résumer en un criant déficit de coopération entre les différentes collectivités, qu'elles soient au même niveau ou à des niveaux différents. La première raison de ce manque réside sûrement en l'absence de structures de dialogue, même entre techniciens. Ensuite, chaque collectivité a tendance à jouer son propre jeu et à refuser toute apparence de tutelle de la part d'homologues ou des services de l'État. Comment rétablir le contact quand les acteurs n'en voient pas forcément l'intérêt ? Cette question est cruciale pour la réussite sur le long terme de la régionalisation, au-delà d'une expérimentation qui concerne surtout des Régions où un dialogue inter-collectivités existe.

La LOTI avait prévu l'installation de lieux de concertation :

"*Les comités régionaux et départementaux sont composés de représentants des entreprises qui participent aux opérations de transport, de leurs salariés et des différentes catégories d'usagers ainsi que des représentants de l'État et des personnalités désignées en fonction de leur compétence. En outre, la Région, les départements et les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains sont associés aux travaux, dès qu'ils en font la demande ; le département et les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains sont associés dans les mêmes conditions aux travaux du comité départemental"* (Article 17, alinéa 2).

Ce texte contient en lui-même les ingrédients de sa non-applicabilité. Deux vices majeurs peuvent être mis en évidence :

- Ces comités sont en premier lieu d'une **lourdeur institutionnelle** qui ne peut déboucher que sur la paralysie. À vouloir consulter tout le monde, ce qui est une intention louable, on n'obtient aucun avis majoritaire et tout choix en faveur d'une position mécontente tous ceux qui ne l'ont pas exprimée ;
- De plus, ces organes sont conçus pour un **dialogue vertical** entre acteurs, utilisateurs et observateurs du monde du transport sans que les autorités organisatrices ne puissent confronter leurs points de vue sur un plan horizontal. De là une coupure nette entre échelons régional et départemental. Chose encore plus absurde, la Région est exclue de la concertation au niveau départemental, alors que les exemples de concurrence entre services gérés aux deux niveaux ne sont pas rares (voir *supra*).

D'où bien souvent une seule réunion en tout et pour tout de ces Comités depuis la mise en œuvre de la LOTI, et donc l'absence d'une instance de concertation permettant une gestion vraiment intermodale. Quelle solution de remplacement satisfaisante peut-on imaginer ?

La pérennité des comités régionaux des transports tient au fait que le texte qui les a créés a intégré la Commission des Sanctions Administratives (CSA) dans leur organisation institutionnelle. Il n'est donc pas possible de supprimer les uns sans supprimer du même coup la base légale des CSA qui sont considérées comme un des seuls moyens de sanction administrative lourde (radiation du registre des transporteurs, annulation de titres de transports).

La difficulté d'une coopération intermodale relève d'un ensemble de multiplicités qui tantôt s'opposent, s'ignorent et parfois se rejoignent. Ce sont notamment les multiplicités :

-des maîtrises d'ouvrage,
-des territoires institutionnels,
-des problématiques et des besoins,
-des techniques mises en œuvre.

Les divers niveaux de compétence institutionnels sont maîtres d'ouvrages dans des domaines différents du transport fixés par des textes. Par ailleurs, les compétences de chaque maître d'ouvrage en matière de transport se trouvent incluses au sein d'un ensemble de compétences qui n'est pas homogène pour chacun des acteurs. Se posent alors un certain nombre de problèmes comme le choix des interlocuteurs, leur niveau d'information et de formation, la définition précise de l'objet de la concertation. Entrent également en compte des facteurs favorisants comme la qualité des relations entre élus voire même le cumul des mandats.

Deux évolutions récentes ont pu se révéler créatrices de synergies :

- La relance récente des **syndicats mixtes** dans une version spécialisée (coordination et exploitation des transports) associant communes ou instances intercommunales, Départements et éventuellement la Région concernée, peut être considérée comme un facteur non négligeable d'intégration d'une dimension multiscalaire et multimodale dans le raisonnement des élus et des techniciens de ces institutions. Avant que la récente loi Solidarité et renouvellement urbain, dans son article 111[56], ne crée cette version exclusivement vouée à la gestion des transports, certaines grandes agglomérations avaient vu la création de syndicats plus « généralistes » avec des résultats intéressants : Lyon (SYTRAL), Toulouse (SMTC), Grenoble (SMTC), Caen (SMTCAC), etc. Mais l'essence, les statuts et les objectifs de ces syndicats mixtes de première génération étaient très différents ;

- Le mouvement actuel de **constitution de grands groupes de transport de voyageurs**, qui se limitent de moins en moins à une seule catégorie de services[57] (ils peuvent faire indifféremment désormais de l'urbain, de l'interurbain, voire même du ferroviaire en France et/ou à l'étranger), peut constituer à très court terme une opportunité non négligeable de rapprochement de réseaux qui s'ignoraient jusqu'alors. L'intermodalité devient alors un moyen de réaliser des économies d'échelle, en banalisant par exemple les moyens routiers pour la desserte urbaine et celle des communes périurbaines hors périmètre des transports urbains, dans la mesure où le même groupe exploite les réseaux urbains et interurbains concernés. Il ne faut pas négliger en contrepoint de cet avantage potentiel un risque de dépendance accrue vis-à-vis de tels groupes.

Il n'en demeure pas moins que la Région se trouve dans l'obligation d'intéresser l'ensemble de ses partenaires à sa démarche, ce qui n'est pas évident. **Les comités de ligne ou de bassin** peuvent constituer un cadre pertinent pour déterminer une politique centrée sur des enjeux locaux, dans la mesure où ils attirent généralement les élus locaux mais aussi les conseillers généraux et régionaux concernés, voire le(s) député(s) et sénateur(s) du secteur couvert. Ce sont des lieux de débat et de construction de démarches associant plusieurs décideurs exerçant et raisonnant à des échelles différentes. L'expérience alsacienne, la plus ancienne, commence à porter ses fruits : la région estime désormais pouvoir compter davantage sur les remontées des comités de ligne que sur des enquêtes de déplacements commandées à des bureaux d'études.

On a pu noter également l'émergence d'associations informelles d'élus susceptibles de faciliter la concertation autour de projets, comme à Belfort-Montbéliard, ce qui a conduit dans ce dernier cas à la

[56] Lequel complète la LOTI avec deux nouveaux articles numérotés 30-1 et 30-2.

[57] La SNCF n'est pas le dernier opérateur à rechercher des synergies de ce type, en prenant appui sur ses filiales routières urbaines et interurbaines (groupe *Keolis*). Mais, dans son mouvement de conquête du secteur routier, elle croise les grands groupes de transport privés qui cherchent quant à eux à se développer dans le ferroviaire, pour un jour pouvoir répondre à d'éventuels appels d'offres régionaux pour l'exploitation des réseaux ferroviaires de leur ressort.

mise en place d'un seul périmètre de planification territoriale et de gestion des transports commun aux deux agglomérations il est vrai jointives.

B) De l'infrastructure au service : une lecture des schémas de services collectifs de transport

La LOADDT a voulu marquer une rupture avec les approches précédentes de la planification des infrastructures en défendant résolument une logique de services rendus, confrontant la demande et son évolution à la consistance des réseaux et à leurs performances. On espère ainsi limiter la multiplication d'infrastructures de toute façon de plus en plus contestées (les années 1990 ont été riches en grands combats contre le TGV Méditerranée ou le canal à grand gabarit Rhin - Rhône pour ne citer que les cas les plus emblématiques) ou de plus en plus difficiles à financer (la fin de l'adossement[58] des concessions autoroutières, l'endettement toujours très important du réseau ferré de France ont été déterminants). Il s'agit donc de rechercher l'utilisation maximale de l'existant et d'adopter une approche intermodale des investissements malgré tout nécessaires. L'État affiche de surcroît sa préférence pour les transports collectifs pour ce qui concerne le transport des voyageurs et pour les modes alternatifs à la route dans le domaine du fret.

Il s'agit ici d'éclairer ces nouvelles priorités à travers l'état actuel du maillage des réseaux français et à travers les enjeux contemporains : des aires périurbanisées toujours en expansion, des corridors en voie de saturation, des ports qui doivent s'assurer des meilleures relations possibles avec leur arrière-pays (hinterland) de façon à rester compétitifs, et enfin des régions en déprise.

1) Un territoire globalement bien maillé par les infrastructures, notamment routières

Le réseau routier est à proprement parler en France un *réseau universel* au sens où c'est le seul qui dessert l'ensemble des lieux habités sur le territoire. À un réseau hiérarchisé classique établi jusque dans les années 1930, qui a compté plus de 640 000 kilomètres de voies toutes catégories confondues, est venu s'ajouter un réseau autoroutier développé depuis les années 1940, et dont la réalisation s'est brutalement accélérée suite à l'adoption du très ambitieux SDRN de 1986, révisé à la hausse en 1988, 1990 et 1992. Sur les 12 120 kilomètres d'autoroutes et voies assimilées inscrites en dernier ressort, un peu plus de 10 000 sont actuellement en service[59]. On peut donc considérer que le maillage interurbain existant et programmé à ce jour a atteint une configuration quasi-définitive, à l'exception de certains secteurs saturés sur lesquels nous reviendrons plus tard.

Les enjeux se déplacent donc de la nécessité de mailler le réseau en fonction de critères d'accessibilité absolue (c'était le sens de l'article 17-I de la LOADT de 1995) vers celle d'offrir un service de qualité dimensionné à la demande. Dans leur contribution à la réflexion sur les Schémas de services collectifs[60], la Direction des routes et la Direction de la Sécurité et de la circulation routière (DSCR) mettent l'accent sur l'exploitation du réseau, l'accueil et l'information des usagers, les nuisances sonores et les émissions polluantes, la sécurité, tous éléments constitutifs d'une qualité de service du réseau existant, tant pour les utilisateurs que pour les riverains. Sont ensuite abordées l'accessibilité des villes les unes par rapport aux autres, la couverture du territoire selon les critères de l'article 17-I de la LOADT (communes situées à plus de 45 minutes et/ou 50 km d'un échangeur)[61] et la tendance à la congestion de certaines portions du réseau. Il s'agit ici d'une vision de la qualité de service

[58] L'adossement des sociétés concessionnaires permettait de concéder une autoroute non rentable financièrement, moyennent un allongement d'une concession d'une autoroute plus rentable. Cela revenait à financer les nouvelles autoroutes grâce aux revenus des péages des autoroutes anciennes et déjà amorties.

[59] Il apparaît qu'au début de 2002, le réseau du SD de 1992 était réalisé à 85,4 % avec 10.343 km en service toutes catégories confondues (autoroutes concédées, non concédées, liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier). Il s'est enrichi entre cette date et la fin du premier semestre 2003 de 361 nouveaux kilomètres. Source : rapports sénatoriaux relatifs aux lois de finances 2003 et 2004.

[60] Direction des Routes & Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières, *Services offerts par le réseau routier national*, M.E.T.L., octobre 1998, 62 p.

[61] Cette réminiscence de la conception antérieure très normative en termes de couverture territoriale n'a pas été retenue dans la rédaction des schémas de services collectifs.

susceptible de démontrer les insuffisances du réseau actuel et par conséquent de guider les choix de réalisation futurs.

Les SSC transports mettent en avant des mesures de meilleure exploitation du réseau existant : il s'agit de valoriser les itinéraires alternatifs en orientant la circulation par des mesures d'information routière et de modulation des péages. Le cas échéant, des aménagements de capacité et / ou de sécurité devront être engagés.

Les principes généraux d'action de l'État sur le réseau routier énoncés dans les SSC Transport (version adoptée le 9 juillet 2001, p. 44)

- Améliorer la sécurité des réseaux routiers (…) selon quatre axes principaux : le renforcement des contrôles, la mobilisation et la responsabilisation de l'ensemble des usagers, l'amélioration de la sécurité des infrastructures (…), l'amélioration de la sécurité des véhicules dans le cadre des réglementations européenne et internationale ;
- Développer et coordonner les systèmes d'exploitation des réseaux rapides et des réseaux urbains, en mettant en place des équipements et des organisations adaptés à chaque réseau ;
- Favoriser une forte diminution des effets externes de la circulation routière par son action sur la recherche, sur le développement de véhicules plus respectueux de l'environnement, sur l'évolution des normes européennes et des consommations unitaires des véhicules et par la fiscalité ;
- Rechercher une valorisation des infrastructures existantes (exploitation, régulation, aménagements localisés de capacité ou d'interfaces) préalablement aux investissements lourds d'infrastructure ;
- Favoriser l'évolution de la tarification des infrastructures pour mieux prendre en compte leurs coûts, la répartition des usagers entre itinéraires concurrents (modulation des péages) et les effets externes (coûts sociaux et environnementaux) ;
- Renforcer la protection sociale des conducteurs de poids lourds à l'échelle européenne ;
- Poursuivre l'aménagement des infrastructures, en fonction de l'importance et de la nature des trafics, pour répondre aux besoins de mobilité et d'échanges et assurer une desserte équitable du territoire dans le cadre des principes d'action précédemment définis ;
- (…)

Le réseau ferroviaire présente une situation plus contrastée avec un maillage davantage conforme à la réalité économique et démographique de l'espace français au terme de plusieurs décennies de " rationalisation ". Cette évolution s'est cependant faite au prix d'une saturation croissante des grands axes et des nœuds principaux du réseau, la concentration des trafics sur les axes les mieux équipés ayant été une constante de l'action de la SNCF depuis sa création. À l'heure de la relance du trafic fret et de la régionalisation, la pénurie de sillons est patente sur de nombreuses liaisons. L'attribution de ces sillons est d'autant plus ardue que les infrastructures ferroviaires doivent recevoir des services très différents par leurs performances (accélération, vitesse maximale) : trains de fret, services régionaux et trains Grandes lignes (lesquels sont de plus en plus fréquemment des TGV) cohabitent difficilement sur les mêmes voies. La perspective d'une certaine libéralisation du fret à l'échelle européenne[62] oblige à prévoir sur les itinéraires concernés des réserves de capacité susceptibles d'aboutir à un fonctionnement effectif d'un marché davantage ouvert.

Le réseau ferroviaire français s'est en outre enrichi de lignes à grande vitesse jusqu'ici spécialisées aux trafics voyageurs. Trois axes sont désormais équipés au départ de Paris et il faut y ajouter le contournement est de l'Île-de-France via Marne La Vallée et Roissy-CDG. Si les TGV ont l'avantage de ne plus encombrer certaines lignes classiques, ils retombent sur les mêmes nœuds et axes saturés que les autres catégories d'utilisateurs. Le succès de la grande vitesse ferroviaire est tel que deux

[62] Textes européens de référence : directives 91/440, 95/18 et 95/19. Ils ont été modifiés par le " paquet infrastructure " de 1999 qui prévoit la mise en place du RTEFF (réseau transeuropéen de fret ferroviaire)/

portions de ligne doivent être considérées comme à limite de saturation sur les TGV Sud-est (Coubert – Aisy) et Nord (Vémars – Arras).

Dès son instauration en 1997, Réseau Ferré de France (RFF), organisme public gestionnaire des infrastructures, a tenté de trouver des solutions à ce blocage progressif du réseau. Elles passent par la réactivation d'anciens itinéraires délaissés au profit du fret mais il faudra bien se résoudre dans certains cas à des investissements de capacité importants au niveau des nœuds ou sur des troncs communs à limite de saturation. Lille, Lyon et Bordeaux font partie entre autres des secteurs susceptibles d'être concernés.

Une réallocation des circulations peut apporter une amélioration sensible. Mais cela implique de revoir des plans de transport très centralisateurs qui négligent de nombreux axes et qui occasionnent des détours parfois importants : par exemple, un wagon isolé devant se rendre de Brest à Quimper transite actuellement par Saint-Pierre-des-Corps (Tours), seul triage opérationnel dans le quart nord-ouest de la France ! L'État régulateur aura fort à faire pour mettre en place un système inattaquable d'allocation des sillons et pour inciter les utilisateurs du réseau qui le peuvent à éviter les " points noirs ". Cette action est nécessaire pour assurer aux utilisateurs finaux (chargeurs et voyageurs) une qualité de service suffisante pour maintenir voire développer l'attractivité du réseau et pour favoriser un report modal à partir de la route, voire de l'aérien.

Les principes généraux d'action de l'État sur le réseau ferroviaire énoncés dans les SSC Transport (version adoptée le 9 juillet 2001)

Des évolutions institutionnelles doivent être envisagées sur trois points :

- les procédures d'accès aux réseaux, en particulier l'attribution des sillons, devront être clarifiées ; les logiques des différents utilisateurs (international, grandes lignes, TER, fret) sont différentes et il est nécessaire de mettre progressivement en place des procédures de régulation ;
- L'État devra développer des capacités de suivi, de contrôle et d'évaluation des la sécurité ;
- Le mode ferroviaire devra s'adapter à un contexte de concurrence croissante entre les modes tant pour les voyageurs que pour le fret
- Les objectifs ambitieux fixés au transport ferroviaire tant pour le fret que pour les transports régionaux posent dès maintenant des problèmes de capacité d'infrastructure sur un certain nombre d'itinéraires. L'hétérogénéité des vitesses conduit à la saturation des sillons dans le cadre de la gestion actuelle. Or la mise en œuvre d'investissements de capacité ne peut avoir d'effet avant plusieurs années. Il convient donc de mettre en place dans les cinq ans des règles explicites dans l'attribution des sillons, les arbitrages entre demandeurs et plus généralement dans la régulation du trafic ;
- La structure du barème des péages mise en place en 1997 sera adaptée en tant que de besoin dans les prochaines années[63] pour contribuer à une utilisation plus efficace des infrastructures : des réflexions doivent être conduites sur certaines lignes TGV dont la saturation est proche ;
- Un certain nombre d'évolutions techniques doivent être favorisées : systèmes d'exploitation permettant d'accroître la capacité des lignes ; interopérabilité entre réseaux ; matériels pendulaires ; diminution du bruit et de la pollution émis par le matériel roulant…

Le réseau aérien se décompose en plates-formes au sol et en un espace aérien qu'il s'agit de contrôler. La gestion de la première composante est moins contrainte que la seconde par une coordination internationale de plus en plus présente[64]. La récente libéralisation des services aériens

[63] Une importante refonte des péages ferroviaires a eu lieu au 1er janvier 2002, de façon à faire reposer la facturation par RFF sur la base des circulations réelles. Jusque-là, il s'agissait d'une facturation au forfait.
[64] Vingt-neuf états européens dépendent d'ores et déjà de la régulation coordonnée assurée par Eurocontrol.

(avril 1997) a, malgré un échec apparent[65], créé les conditions d'un maillage beaucoup plus serré qu'auparavant des réseaux exploités. Des nœuds de correspondance (" hubs ") sont notamment apparus sur une dizaine de plates-formes, donnant ainsi un plus grand nombre de possibilités de liaisons de province à province et de province à étranger. Le développement de ces plates-formes a généralement été soutenu par des acteurs locaux et notamment par les chambres de commerce et d'industrie, gestionnaires de la plupart des aéroports de province. En revanche, les pouvoirs publics ont eu relativement peu de lignes " d'aménagement du territoire " à soutenir par le biais du fonds de péréquation ad hoc (FPTA puis FIATA). Entre 1995 et 1997 incluses, les recettes encaissées ont été de 330,4 millions de francs tandis que les charges atteignaient 190,9 millions de francs. Ce fort excédent a amené le gouvernement à réduire le niveau du prélèvement des trois quarts en deux fois (1996 et 1997). En 1999, la dépense annuelle au titre du soutien des lignes éligibles s'établissait à 51 millions de francs (source : Loi de Finances 1999).

De fait, les plates-formes récemment implantées ont contribué à valoriser la ville qui les accueille, créant un effet d'aubaine non négligeable. C'est notamment le cas de Clermont-Ferrand, qui s'est vue offrir progressivement jusqu'à une trentaine de destinations françaises et européennes, desservies 2 à 3 fois par jour en direct, alors que n'existait auparavant qu'une seule ligne vers Paris (32 lignes et 118 vols quotidiens au service d'hiver 2003/4). L'ouverture européenne progressive des réseaux touchant ces plates-formes a créé les conditions d'une véritable mise en concurrence pour les relations moyen- et long-courrier, le passager de province se voyant désormais offrir au moins une alternative à Paris. Certains compétiteurs en ont volontiers joué, sans forcément être adossés à une grande compagnie étrangère.

Ces développements ont été rendus possibles grâce à un moindre encombrement de l'espace aérien en dehors du Bassin parisien et à des organisations permettant un transit des passagers en correspondance réduit au strict minimum. En revanche, l'accès des plates-formes parisiennes à des nouveaux entrants s'est révélé plus difficile, du fait des limitations de capacité imposées par la saturation de leurs abords, mais aussi par la pression des riverains. La question du troisième aéroport parisien, déjà tranchée une première fois en 1996 puis une seconde fois en novembre 2001, montre par sa récurrence que ce n'est pas une priorité d'investissement à court terme. D'ailleurs, elle n'est plus à l'ordre du jour depuis l'alternance politique d'avril 2002. La moindre intensité de la concurrence sur Paris, créée par des faillites ou à tout le moins de sévères restructurations des principaux chalengeurs, sans parler de crises conjoncturelles sévères comme les conséquences des attentats de septembre 2001 ou du SRAS, ouvre de nouvelles opportunités tant sur Orly que sur Roissy et retarde la marche vers les seuils de saturation réels des plates-formes[66].

Les principes généraux d'action de l'État sur le transport aérien et les aéroports énoncés dans les SSC Transport (version adoptée le 9 juillet 2001)

- Poursuivre le renforcement des mesures préventives de sûreté sur les aéroports ;
- Inciter à la diminution du bruit (…) ;
- Intensifier, dans le cadre européen, la politique permanente d'amélioration du contrôle aérien, notamment grâce aux nouvelles techniques qui permettent de dégager des marges de croissance ;
- Assurer une offre de capacités aéroportuaires nationales et régionales adaptée au développement économique et social en réservant des possibilités d'extension ou de création de plates-formes et en favorisant une meilleure insertion des aérodromes dans leur environnement ;

[65] Deux tentatives de constitution de pôles aériens concurrents de celui d'Air France, menées successivement par British Airways et par Swissair, se sont conclues par des échecs. Voir à ce sujet Zembri (Pierre), " Les premiers effets spatiaux des recompositions de réseaux aériens en France : des effets d'aubaine fragiles mais une réelle ouverture de nombreuses régions françaises ", *Flux*, n° 41, 2000, p. 28-40.

[66] À différencier des seuils « politiques » comme celui des 55 millions de passagers à Roissy CDG retenu entre 1997 et 2002.

- Améliorer la desserte terrestre nationale et régionale, en priorité par les transports collectifs, des principaux aéroports français ;

- Assurer la pérennité et l'insertion environnementale des aéroports à vocation régionale et locale, afin de permettre une desserte transversale qui n'a pas d'équivalent terrestre, et/ou l'accessibilité rapide à Paris à partir d'agglomérations à grande distance de la capitale. Il est envisagé à cet effet d'encourager la complémentarité de ces aéroports lorsqu'ils sont plusieurs à pouvoir assurer les mêmes fonctions sur un territoire (aéroports distants de moins d'une heure de transport terrestre), de veiller au développement et à la desserte terrestre des " hubs " régionaux susceptibles de se créer sur le territoire et d'examiner l'opportunité de transférer l'activité de certains sites aéroportuaires[67] afin de garantir la sécurité de leur exploitation ou de respecter l'environnement.

Les autres modes sont représentés de façon plus ponctuelle avec une moindre couverture du territoire. Ils ne doivent pas pour autant être ignorés dans les régions dont ils peuvent représenter une part importante de l'activité transports. C'est notamment le cas du transport fluvial qui contribue à animer les franges septentrionales (Nord - Pas de Calais) et orientales (Alsace, Lorraine) du territoire, l'axe de la Seine et l'axe Saône-Rhône[68]. Mais ces trois ensembles distincts, non interconnectés à grand gabarit, ont un potentiel de développement limité. Les tentatives récentes de connexion (notamment entre l'axe Saône-Rhône et le bassin rhénan) ont été vouées à l'échec. Il demeure cependant des espoirs quant à une liaison Seine – Nord à grand gabarit, mais pas à court terme. Dans les SSC transports, l'État s'engage entre autres à valoriser le réseau utile au transport de marchandises par la fiabilisation et la modernisation des ouvrages, des investissements dans les embranchements fluviaux et les plates-formes portuaires. L'État pourra également développer le réseau à grand gabarit " lorsque cela est économiquement pertinent ". Les collectivités régionales interviennent dans les investissements pour un montant loin d'être négligeable : 4 milliards de F (609,797 millions d'euros) ont été inscrits dans les contrats de plan État-Région 2000-2006 dont 1,6 milliard de F (243,918 millions d'euros) sont à la charge de l'État.

Les ports maritimes, dont les plus importants sont gérés par des établissements publics (ports autonomes), s'inscrivent dans un marché totalement libéralisé, y compris pour ce qui concerne le cabotage. Ils sont confrontés à la concurrence de ports étrangers très dynamiques et quelque peu dominants, notamment sur le " range " Manche – Mer du Nord, ce qui fait dire qu'Anvers pourrait être le premier port français. État et collectivités ne peuvent qu'aider à une plus grande compétitivité, soit en participant à une modernisation de l'outillage, soit en finançant des remodelages ou des développements d'installations portuaires susceptibles de permettre l'obtention de nouveaux trafics. La grande question actuelle est celle des accès ferroviaires et routiers vers l'intérieur des terres. Toute amélioration dans ce domaine est susceptible d'accroître l'arrière-pays des ports et donc de renforcer leur attractivité pour des armements qui privilégient désormais les escales d'où ils peuvent toucher un maximum de chargeurs potentiels, de façon à ne pas les multiplier. Le développement du cabotage maritime fait également partie des priorités de l'État dans le but de soulager des réseaux terrestres de plus en plus sollicités et de retarder des investissements de capacité sur ces derniers.

2) Un enjeu majeur : les périphéries des grandes agglomérations

C'est un enjeu d'aménagement régional dans la mesure où le transport ferroviaire maîtrisé par l'échelon régional pourrait contribuer d'une part à soulager les infrastructures routières d'accès aux heures de pointe et d'autre part à restructurer des espaces périurbanisés jusque-là peu organisés. Même si la région n'est pas un intervenant majeur dans le ressort d'autorités d'agglomérations dont les compétences sont progressivement en voie d'unification du fait de la loi Chevènement[69] et de renforcement du fait de la loi SRU déjà évoquée, elle dispose de différentes possibilités d'action ou de

[67] Un seul projet est explicitement intégré aux SSC : l'aménagement d'un nouvel aéroport pour le Grand Ouest sur le site de Notre-dame des Landes (Loire-Atlantique), estimé à 2,5 milliards de francs (381,1 millions d'euros).
[68] Le réseau fluvial français compte 8500 km de voies dont 2000 km seulement sont à un gabarit supérieur à 700 tonnes. Les 6500 km restants sont au gabarit de 350 tonnes et ne sont donc pas accessibles à la portion croissante de la flotte qui est au gabarit européen (au moins 1000 t).
[69] Loi n° 99-586 du 29 juin 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

participation à la définition des politiques d'agglomération en matière d'urbanisme et de transports, notamment via les syndicats mixtes ou la participation aux démarches PDU.

Quelques éléments sur la croissance périurbaine en France

La ville française se caractérise par un étalement périurbain croissant autour de centres et de banlieues restés denses, ce qui en fait un mixte entre le modèle " californien " peu dense et le modèle " rhénan " plus ramassé[70]. Ce phénomène a été détecté au milieu des années 1970 et il a fait l'objet de nombreux ouvrages multipliant les néologismes : ville éclatée, ville éparpillée, ville émergente, archipel urbain, etc.[71]

1 - Une ville en voie d'éparpillement du fait de l'automobile
La croissance urbaine depuis les années 1960 s'explique largement par le développement de l'automobile qui affranchit le citadin de sa dépendance vis-à-vis des transports collectifs lourds qui ont longtemps guidé les localisations et favorisé des formes très digitées. Le véhicule particulier accompagne très efficacement le développement d'un habitat individuel très largement encouragé par les pouvoirs publics (accession à la propriété). Son efficacité est renforcée par le développement de nombreuses voies routières rapides dans la même période, lesquelles permettent d'accéder à des espaces de plus en plus éloignés du centre sans perdre de temps.
Ces zones périphériques nouvelles de faible densité (certaines d'entre elles comptent moins de 100 habitants au km2) sont " invivables sans l'automobile " pour reprendre les termes d'Yves Martin, délégué interministériel à l'effet de serre au milieu des années 1990. Tout déplacement hiérarchisation, domicile-études, hiérarchisation, etc. nécessite le recours à un véhicule particulier. Ce qui conduit à des taux de motorisation records par rapport au reste des agglomérations : les ménages à plus de deux véhicules peuvent représenter plus de 50% de l'ensemble des ménages de communes périurbaines, et la tri-motorisation est de moins en moins rare.
Ce phénomène d'étalement ne semble avoir pour limite que celle du développement des infrastructures routières. On peut considérer que tout gain de temps dans les déplacements est réinvesti en distance parcourue supplémentaire. Ce phénomène est accentué par un gradient des prix fonciers proportionnel à la distance au centre et par une offre en terrains urbanisables souvent excédentaire de la part de nombreuses communes rurales désireuses de capter via de nouveaux habitants une fraction du dynamisme urbain. L'absence d'autorités d'agglomération ayant le pouvoir de réguler l'ouverture des terrains à l'urbanisation et d'éviter la dispersion des offres a pesé lourd dans l'inertie de la périurbanisation en France.

2 - Des faibles densités qui ne favorisent guère une desserte en transports collectifs
Ainsi que l'a notamment montré Pierre-Henri Émangard[72], la densité est une caractéristique urbaine qui influence l'efficacité des réseaux de transport public. La densité a des conséquences à la fois sur la couverture spatiale et le remplissage : autrement dit, il faudra mettre en œuvre plus de moyens pour moins de recettes. Une volonté de desserte fine des périphéries se heurte donc à la réalité financière et au fait que des lignes longues et tortueuses sont peu efficaces.
De plus, l'essentiel des déplacements réguliers au départ des périphéries peu denses s'effectuant vers d'autres périphéries, les structures généralement radiales des réseaux de transports collectifs obligent à un passage par le centre ville coûteux en temps, ce qui conduit à des vitesses moyennes très faibles (moins de 10 km/h), à comparer à celles que permet d'atteindre l'automobile (entre 20 et 45 km/h selon les types de parcours selon l'Enquête transports 1994 de l'INSEE). La saturation n'est une réalité que dans les plus grandes agglomérations, mais ces dernières sont équipées de transports collectifs transversaux ou de rocade plus lourds et donc *a priori* plus efficaces, et les déplacements ne touchant pas la zone centrale sont moins concernés que les autres.

L'importance de cet enjeu n'a pas échappé à l'État qui a inclus dans les Schémas de services collectifs de transport des passages relatifs à l'organisation des déplacements urbains et périurbains[73]. Après un

[70] BIEBER (Alain), MASSOT (Marie-Hélène), ORFEUIL (Jean-Pierre), *Trois futuribles pour la mobilité quotidienne*, INRETS, Synthèse n° 19, 1992.
[71] DÉZERT (Bernard), METTON (Alain), STEINBERG (Jean), La périurbanisation en France, Paris, SEDES & CDU, 1991 ; BEAUCIRE (Francis), EMANGARD (Pierre-Henri), ALLARD (Marc), " Les déplacements domicile-travail dans l'archipel nantais ", *Transports Urbains*, n° 96, juillet-septembre 1997, pp. 5-12 ; DUBOIS-TAINE (Geneviève), CHALAS (Yves)(Dir.), *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 1997 ; etc.
[72] ÉMANGARD (Pierre-Henri), *L'efficacité commerciale et financière des transports publics urbains provinciaux* (Thèse de doctorat en transport), ENPC, Paris, 1990.
[73] Voir notamment les pages 63 et 64 de la version des SSC de transport publiée en juillet 2001.

rappel de la politique initiée en 1996 (relance des PDU, volonté de donner la priorité de développement aux transports collectifs, volonté de maîtrise du développement des régions urbaines, etc.), le texte précise trois axes destinés à " *contribuer à l'effort des collectivités locales dans la mise en œuvre de ces objectifs* " (SSC de transport, p. 63) :

1/ " *Encourager l'intégration des compétences et la coordination entre les autorités organisatrices de transport, afin d'harmoniser les politiques de déplacement à l'échelle des aires urbaines* ". On renvoie ici à la loi SRU, votée au cours de la procédure de consultation des instances régionales avant adoption définitive des SSC par le CIADT ;

2/ " *Favoriser les transports collectifs périurbains en site propre (tram-trains, desserte cadencée entre villes voisines, ...)* ". Trois leviers sont évoqués : le niveau de tarification de l'accès au réseau ferroviaire national, la mise en œuvre de systèmes d'information et d'exploitation multimodaux, la participation au financement de travaux d'infrastructures ;

3/ " *Faciliter l'écoulement au droit des agglomérations des flux de transit à longue distance* ". Il s'agit entre autres de réaliser des voiries de rocade supplémentaires et d'améliorer la gestion des réseaux de voies rapides ainsi que l'information des utilisateurs.

La première famille de mesures vise à surmonter les problèmes créés par ce que l'on pourrait qualifier de **superposition des compétences** en milieu urbain et à contrecarrer les **effets négatifs de frontière** observés aux limites des périmètres de transports urbains.

En effet, transports ferroviaires régionaux et transports routiers départementaux entrent dans le territoire urbain. Ils peuvent participer à la desserte des périphéries proches ou plus lointaines. Mais ils ne peuvent prétendre en principe au financement des transports urbains, même s'ils assurent des services d'utilité comparable.

Ces dernières années, les transports urbains et routiers non urbains ont pu se rapprocher pour différentes raisons :

- les transporteurs routiers non urbains et les Départements se sont intéressés aux franges urbaines non incluses dans les périmètres de transport urbain, recherchant dans ces zones la clientèle qu'ils perdaient progressivement dans l'espace rural, avec une certaine intensification des services ;
- les autorités organisatrices urbaines ont vu l'intérêt qu'elles pouvaient retirer d'une complémentarité avec les lignes départementales, en les utilisant par exemple comme services directs avec peu d'arrêts. Les interdictions de trafic local ont ainsi régressé dans des agglomérations comme Lyon, Annecy ou Angoulême, remplacées par un partenariat entre les deux AO responsables ;
- Enfin, et ce n'est pas négligeable, les mouvements de concentration intense du secteur du transport de voyageurs, avec la constitution progressive de grands groupes comme Keolis ou Connex, ont permis dans les cas où services urbains et services départementaux pouvaient être assurés par des transporteurs du même groupe de créer des synergies, y compris par l'affrètement du transporteur non-urbain (dont les salariés sont soumis à une convention collective moins généreuse qu'en urbain) par le transporteur urbain. La solution de l'affrètement a pu être également adoptée en cas d'extension du périmètre de transports urbains se faisant au détriment du transporteur interurbain.

Les relations entre les transports urbains et les transports ferroviaires sont plus complexes, dans la mesure où leurs modes de fonctionnement sont très différents. Cela tient à la fois au mode de financement, à la rigidité de la tarification SNCF (décidée essentiellement par l'État qui compense une grande partie du déficit d'exploitation)[74] et à une gestion du réseau ferré qui a longtemps privilégié les services intervilles au détriment de la desserte des banlieues et des couronnes périurbaines, y compris dans de très grandes villes comme Lyon ou Marseille. Le différentiel de fréquence entre aussi en jeu car il n'est pas rare de trouver des lignes régionales à moins de cinq allers-retours par jour.

[74] Du moins jusqu'à la loi SRU (article 124) qui donne un pouvoir de décision limité (' *dans le respect des principes du système tarifaire national* ») en matière de tarification à la région. Les régions expérimentatrices ont pu bénéficier de ce pouvoir dès 1997, et elles n'ont pas manqué d'en user.

Créer des synergies entre les deux réseaux nécessiterait donc de renforcer la desserte ferroviaire périurbaine. Ce parti a été pris par quelques rares régions comme Midi-Pyrénées qui a renforcé les dessertes autour de Toulouse dès le début des années 1980 ou Nord - Pas-de-Calais qui a développé une offre périurbaine autour de Lille dès 1978, mais sans véritable intégration (tarifaire ou autre) au réseau urbain dans les deux cas. On peut même dire dans le cas de Lille que le métro a été initialement développé contre le chemin de fer.

La période récente a vu un faible nombre de rapprochements comme ceux qui se sont opérés à Toulouse et à Orléans. Dans le premier cas, l'AO urbaine affrète des trains SNCF sur la ligne Toulouse - Colomiers (baptisée Ligne C du métro). Dans le second cas, le recours au train régional a permis, en attendant le tramway urbain, de rapprocher le centre de l'agglomération d'Orléans de la ville nouvelle satellite de La Source (située 10 km au Sud) avec un enchaînement train + bus.

La question de l'unité de gestion des transports dans l'ensemble du territoire urbanisé (ou dépendant d'une agglomération) est délicate à résoudre. Elle remet en cause au moins partiellement la répartition de compétences de la Loi de 1982, et l'hétérogénéité des modes de fonctionnement des différents réseaux impliqués.

Dans le cadre actuel, l'alternative majeure réside entre la modification des limites des périmètres et une plus grande " porosité " de ces derniers.

L'extension des PTU est la solution la plus simple en apparence et la plus pratiquée dans le première moitié des années 1990. Il suffit d'intégrer à leur demande les communes périurbaines au fur et à mesure de la progression du front d'urbanisation. Mais c'est une solution coûteuse à l'usage, car l'allongement des lignes urbaines a un coût qui doit être impérativement compensé par des ressources supplémentaires (versement transport collecté dans les communes nouvellement adhérentes ou contribution de ces dernières). Elle permet éventuellement de rattraper des entreprises éventuellement délocalisées pour échapper au versement transport, mais les inconvénients sont généralement supérieurs aux avantages. Par ailleurs, l'exploitation de lignes longues se révèle moins fiable et il est difficile de ne pas concéder aux Maires des communes nouvellement desservies des circuits de desserte quasi-exhaustive dans un contexte de densités qui restent globalement faibles. Les lois Chevènement et SRU ont relancé cette formule avec le souci de faire coïncider périmètres d'études et d'exploitation. Il en a résulté des gonflements brutaux des PTU, avec intégration d'espaces essentiellement ruraux.

Dans quelques configurations institutionnelles favorables, des autorités organisatrices de bonne volonté ont pu concevoir des montages permettant de satisfaire des habitants périurbains découvrant un peu tard qu'ils s'étaient installés du mauvais côté de la frontière :

- **tarifications combinées** : la gamme est devenue de plus en plus étoffée au fil du temps, sans toutefois lever l'ensemble des contraintes inhérentes à des différences trop importantes entre systèmes. Il est possible de trouver des cartes associant un abonnement hebdomadaire de travail SNCF (un aller-retour quotidien autorisé sur 6 jours) et un abonnement urbain (libre circulation), certains titres communs entre réseau urbain et lignes départementales[75], l'acceptation des titres urbains par les autocars départementaux ou par les trains régionaux au sein du PTU, etc. Les modalités de compensation et de commercialisation ne sont pas toujours simples à définir, et la clientèle constate toujours des différences de traitement d'un réseau à l'autre (notamment en termes de fréquence). Cela dit, ces tentatives constituent autant de pas dans la bonne direction ;
- **conventions multipartites** : cette solution a l'avantage d'être plutôt légère et réversible. Les autorités organisatrices signataires s'entendent généralement sur des mesures tarifaires et organisationnelles permettant de minimiser les écarts entre zones urbaine et non urbaine. Un exemple récent est la tarification multimodale *Unipass* mise en place au 1er avril 1999 dans la partie Nord-ouest de l'agglomération de Rennes. Associant trois partenaires (le District de Rennes, le Département d'Ille-et-Vilaine et la Région Bretagne), elle permet avec un seul billet de voyager

[75] Lesquels se présentent parfois sous la forme de deux tickets distincts attachés ensemble, faute d'harmonisation des systèmes de billetterie.

sur les services qu'ils organisent, la tarification étant intégrée (trois zones tarifaires ont été définies, dont la première correspond au PTU actuel) ;

- **constitution de syndicats mixtes** : c'est une solution institutionnelle lourde que toutes les collectivités impliquées ne voient pas forcément d'un bon œil, mais qui permet de mieux gérer une éventuelle compensation des charges et des recettes en cas de mise en place d'une tarification intégrée. Cette voie a été suivie par plusieurs collectivités de la Région Poitou-Charentes pour la mise en place d'une communauté tarifaire associant les réseaux urbains de La Rochelle, Saintes, les transports départementaux de Charente-Maritime et les services SNCF régionaux sur La Rochelle – Saintes – Royan. L'intérêt de cette solution a été récemment réaffirmé par la loi SRU.

Cette liste ne prétend pas être exhaustive, mais elle montre une gradation intéressante entre une solution purement technique (mise bout à bout des tarifications des différents réseaux sur un titre unique) et une solution avant tout institutionnelle corrélée à un changement d'échelle dans la gestion des réseaux. Ce changement d'échelle touche également la planification urbaine, périmètres de transports urbains et de Schémas de cohérence territoriale (SCOT) étant censés se rapprocher (loi SRU, article 3).

3) Des enjeux plus localisés : la saturation de certains grands corridors et des grands pôles urbains, l'accès aux zones de faible densité, …

Ces thèmes sont également pointés par les services de l'État dans les SSC de transport. Ces derniers traitent en effet dans le chapitre 23 des enjeux stratégiques à l'échelle de six grands ensembles interrégionaux sur le territoire métropolitain[76], les départements d'outre mer faisant l'objet d'un septième ensemble. Les régions doivent en tenir compte dans la mesure où les priorités de financement de l'échelon étatique seront corrélées à ces objectifs. Ce sera notamment le cas lors de la négociation de la prochaine génération de Contrats de plan État - Régions.

On peut répartir ces " enjeux stratégiques " entre trois échelles : nationale ou internationale, de l'ensemble interrégional lui-même (relations internes), des pôles urbains dominants de chaque ensemble, sans pour autant que ces trois échelles soient systématiquement présentes pour un ensemble donné.

[76] Bassin parisien, Nord, Grand Est, Grand Sud-est, Grand Sud-ouest et Ouest Atlantique.

Tableau : Les enjeux stratégiques par échelle dans les six ensembles régionaux métropolitains (source : SSC de transport, juillet 2001)

Ensemble interrégional	Échelle nationale et/ou internationale	Échelle de l'ensemble	Échelle des pôles urbains majeurs
Bassin parisien (Ile-de-France, Haute et Basse-Normandie, Centre, Picardie, Champagne-Ardenne)	- Développement des plates-formes aéroportuaires d'Ile-de-France, - Développement des activités portuaires des ports normands et de leur desserte terrestre, - Facilitation de l'écoulement du trafic de grand transit.	- Organisation des échanges au sein du Bassin parisien.	- Amélioration des échanges en Île-de-France, notamment dans la zone agglomérée.
Grand Est (Alsace, Lorraine, Franche-Comté, Bourgogne)	- Fluidité des axes Nord-sud, - Liaisons vers les principaux pôles français et européens (problématique est-ouest)	- Désenclavement des vallées vosgiennes et du Haut-Jura, - Canalisation du trafic de transit traversant les Vosges.	- Adaptation des grandes infrastructures d'échanges des principaux pôles (Metz, Nancy, Strasbourg, Mulhouse et Dijon)
Grand Sud-est (Rhône-Alpes, Auvergne, PACA, Corse et Languedoc-Roussillon)	- Fluidité de l'axe Saône-Rhône et du couloir languedocien, - Valorisation de la région lyonnaise par le développement de liaisons vers les autres pôles européens et régionaux.	- Structuration de l'arc méditerranéen, - Facilitation de l'accès aux pôles majeurs et liaisons internes, - Accès à la Corse (continuité territoriale).	- Gestion de trafic des réseaux de voies rapides des régions urbaines de Marseille et de Nice, nouvelles infrastructures pour le trafic de transit.
Grand Sud-ouest (Midi-Pyrénées, Aquitaine, Limousin)	-Echanges transpyrénéens, - Valorisation des pôles de Bordeaux et de Toulouse dans leurs échanges avec les autres pôles européens et régionaux.	- Amélioration des liaisons internes au territoire et accès au Massif Central.	- Solution à la saturation des nœuds ferroviaires de Bordeaux et de Toulouse, - Poursuite des contournements routiers (trafic de transit).
Nord (Nord - Pas de Calais, nord de la Picardie)	- Fluidité de l'axe multimodal Paris – Lille– Europe du Nord, - Facilitation des débouchés des ports de la façade de la Mer du Nord et de la Manche.	Néant	- Adaptation des grandes infrastructures d'échanges du pôle de Lille.
Ouest Atlantique (Bretagne, Pays de Loire, Poitou-Charentes)	- Fluidité de l'axe Atlantique pour les trafics à longue distance, - Echanges avec les autres pôles européens et les autres ensembles.	- Amélioration des dessertes internes	- Fluidification des réseaux routiers de Nantes et Saint-Nazaire, contournement d'Angers.

On remarque à la lecture du contenu de chaque case de ce tableau que les thématiques sont assez comparables d'une région à l'autre. Par rapport à la logique des Schémas directeurs antérieurs, la référence à un ou plusieurs mode(s) précis est rare et les axes retenus sont le plus souvent déjà très fréquentés. C'est notamment le cas de l'ensemble Saône-Rhône, de l'axe Paris – Lille – Belgique, du couloir rhénan ou de l'axe " naturel " de liaison entre les ports normands et leur hinterland que constitue la vallée de la Seine. La nécessité d'améliorer les liaisons internationales et de renforcer la compétitivité des ports français en facilitant leurs liaisons avec l'arrière-pays est également affirmée. On lance aussi un chantier de fluidification des grands pôles urbains tous modes terrestres confondus, de façon à faciliter le trafic de transit. Tout cela tourne assez radicalement le dos à la doctrine antérieure qui privilégiait un certain degré de quadrillage du territoire, quelle que soit la densité, au renforcement des couloirs ou des nœuds de circulation les plus sollicités.

On notera également qu'une bonne partie des objectifs énoncés se traduirait en cas d'application complète par des réalisations à une échelle compatible avec celle des SRADT, ainsi que le montre ci-après l'exemple de la région Provence Alpes Côte d'Azur.

Les projets de " structuration " de l'arc méditerranéen et de la métropole marseillaise impliquent entre autres la réalisation des opérations suivantes :

- -amélioration des liaisons ferroviaires rapides vers la Côte d'Azur, en aménageant les infrastructures existantes, et en préservant la possibilité de réalisation de sections de lignes nouvelles à grande vitesse ". Au moins en première phase, ce projet aura des implications sur le transport ferroviaire régional, tant positives (accélération des trains sur l'axe concerné, renforcement des capacités) que potentiellement négatives (perte de sillons pour le TER au profit de TGV supplémentaires, conflits entre circulations lentes et rapides provoquant des contraintes difficilement surmontables sur la grille TER, etc.) ;
- -connexion des ports aux grands axes terrestres, ce qui implique une nouvelle liaison routière entre Fos/Mer et Salon de Provence ;
- -développement de nouveaux éléments de contournement routier des grandes agglomérations régionales (Marseille, Aix, Toulon, Avignon), de systèmes d'information routière et de gestion de trafic.

Il va de soi que tous ces projets contribuent à une fluidité globale accrue des réseaux à grande échelle et qu'ils vont constituer des aubaines non négligeables pour la région concernée. Leur énonciation empiète toutefois quelque peu sur les prérogatives régionales en matière d'aménagement dans la mesure où, du fait de la nécessité d'intégrer les orientations des SSC, les SRADT devront comporter d'office les opérations énoncées plus haut.

Le désenclavement des espaces moins dynamiques reste d'actualité dans certains ensembles géographiques, mais les solutions routières proposées sont moins systématiques que dans les schémas directeurs antérieurs, avec des descriptions de caractéristiques d'infrastructures assez ampoulées, comme le montre l'encadré ci-dessous.

Une différenciation accrue des caractéristiques des infrastructures routières proposées dans les SSC de transport

Cette multiplication des solutions routières trouve son origine dans l'objectif officiel d'utilisation au maximum des infrastructures existantes et dans un souci d'éviter au maximum soit le recours à la concession, compte tenu des nouvelles règles imposées par l'Union européennes en 1998 qui interdisent l'adossement, soit l'importance des fonds à investir dans le cadre de la concession. Il s'agit donc d'adapter beaucoup plus que cela n'avait été fait auparavant la capacité au trafic prévisible. On est donc loin du systématisme antérieur qui ne voyait point de salut en dehors de la 2 x 2 voies, concédée ou (plus rarement) non.

- **L'autoroute** reste une solution possible, notamment pour les " coups partis " du SD antérieur : A19, A88, A34, A89, diverses antennes autoroutières (Digne, Oyonnax – Dortan, Fos – Salon, etc.) et divers barreaux complétant le maillage existant.

- **La route express à 2 x 2 voies avec carrefours dénivelés**, tombée en relative désuétude d'une version de SD à l'autre au profit d'autoroutes concédées réalisées en une seule fois, fait un retour en force dans la mesure où elle peut reprendre sur une part variable de son tracé l'assiette de la route actuelle. C'est notamment le cas pour les liaisons Orléans – Rouen (RN154), Beauvais – Reims

(RN31), Paris –Laon (RN2), Langres – A36 – Suisse, Paris – Phalsbourg (RN4), Nancy – Besançon (RN57), La Rochelle – Mâcon (RCEA[77]), Toulouse – Lyon (RN88), Nantes – Poitiers – Limoges, etc.

- **La route express à 2 x 1 voie** avec créneaux de dépassement fait son apparition dans le cadre de certaines opérations de désenclavement en milieu peu dense : A20 – Figeac, Pau - Oloron (cette dernière à péage).

- Des termes nouveaux et ne correspondant pas automatiquement à des caractéristiques données font leur apparition : " **aménagement en artère interurbaine** " (Poligny – Besançon), " **boulevard urbain** " (Cannes – Nice), etc.

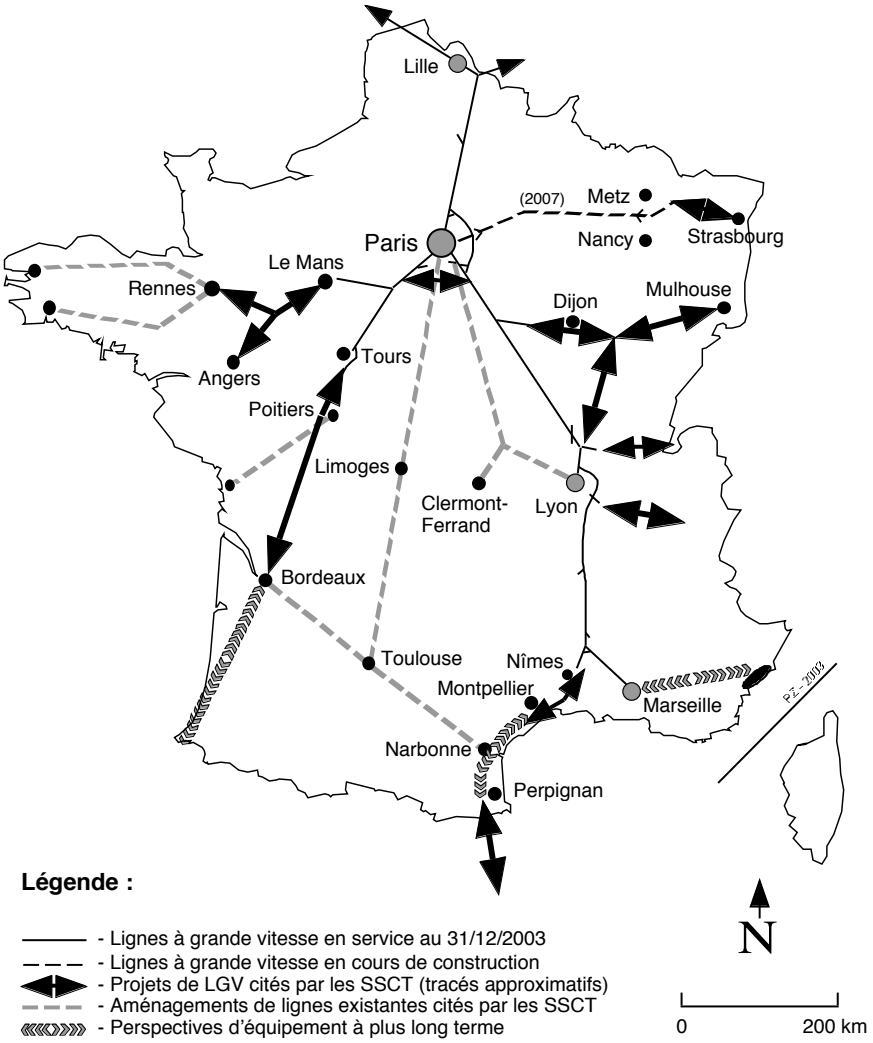
- La palme de l'hybridation revient au bouclage de Grenoble – Sisteron : " *Il est prévu un aménagement progressif qui privilégiera l'utilisation du tracé existant de la RN75 avec une vitesse de référence de 90 à 110 km/h et des réductions à 70 km/h si nécessaire. Tout en assurant la continuité de l'itinéraire, des travaux de mise en sécurité, des déviations et des voies de dépassement seront réalisées si des contraintes environnementales s'opposent à la réalisation d'une route à 2 x 2 voies dénivelées. Dans le respect de ce principe d'aménagement, le principe d'une concession est retenu* " (SSC, version définitive, p. 76).

La lecture des enjeux territorialisés par grand ensemble régional donne aussi une idée de ce qui reste du défunt Schéma directeur TGV de 1991. Au delà de la réalisation du TGV Est, engagée en 2001, la liaison Rhin – Rhône (Mulhouse – Dijon) et ses deux branches Sud (vers Lyon) et Ouest (connexion avec la LGV Sud-est existante au-delà de Dijon) sont confirmées, avec un objectif supplémentaire d'amélioration des relations avec la Suisse (Lausanne, Berne). La nécessité d'une liaison internationale Perpignan – Barcelone est réaffirmée, ainsi que celle des contournements de Nîmes et de Montpellier, mais ces infrastructures nouvelles seront d'usage mixte (voyageurs et fret), ce qui devrait avoir des conséquences non négligeables sur les vitesses pratiquées[78]. Plus à l'Est, la grande vitesse refait son apparition en direction de la Côte d'Azur, priorité étant cependant donnée à l'amélioration de sections existantes, tout en préservant la possibilité de réalisation de sections nouvelles à grande vitesse si nécessaire. Dans le cadre de la valorisation du Grand Sud-ouest, la liaison à grande vitesse Tours – Bordeaux sera réalisée par étapes et son prolongement au sud de Bordeaux en direction de la frontière espagnole devra être possible. Il en est de même plus au Nord pour la poursuite de la grande vitesse au-delà du Mans, vers Angers et Rennes. Le barreau TGV reliant la ligne Atlantique au contournement déjà réalisé par l'Est de l'Île-de-France réapparaît après un escamotage dû à une forte mobilisation des élus du Sud de l'Essonne lors de la sortie du SD TGV de 1991. Ces six projets ou groupes de projets sont les seuls explicitement cités. Il faut y ajouter, mais c'était déjà arrêté avant la publication des SSC de transport, le passage à la technique pendulaire pour les liaisons Paris – Limoges –Toulouse et Paris – Clermont-Ferrand.

[77] Route Centre Europe Atlantique. Cet axe combine des sections de RN existantes et de nouvelles sections à 2x1 voie construites très progressivement. Bien qu'entrepris dès la fin des années 1970, il n'était inscrit dans aucun Schéma directeur et n'était jusque-là envisagé à 2x2 voies dans l'immédiat que sur une petite partie de son parcours.

[78] Cet ensemble d'opérations est d'ailleurs présenté dans une rubrique consacrée à l'amélioration de la capacité et des performances des liaisons ferroviaires pour le fret.

Figure 3 : Les priorités de développement de la grande vitesse ferroviaire en France d'après les schémas de services Transport



La fluidification des nœuds ferroviaires saturés et le développement du fret ferroviaire constituent désormais des axes de développement privilégiés qui occupent nettement plus de place dans les SSC de transport que la grande vitesse pour les voyageurs. Ce point sera développé dans la sous-partie suivante (II, C).

Les plates-formes aéroportuaires enfin font l'objet d'une certaine sollicitude de la part des services de l'État. En plus du projet de troisième aéroport parisien (abandonné depuis) et du nouvel aéroport de Notre Dame des Landes (Nantes), un nouvel aéroport pourrait être développé à proximité de la Côte d'Azur (emplacement à déterminer dans les Alpes-Maritimes ou le Var) afin de désengorger celui de Nice (deuxième plate-forme française par le trafic de passagers) qui ne dispose plus de possibilités d'extension. Il est également question d'étudier la pertinence et la localisation d'une nouvelle plate-forme toulousaine.

Pour le reste, il s'agit d'accompagner le développement et d'améliorer l'accessibilité terrestre (prioritairement en transports collectifs) des plates-formes existantes. Sont notamment citées celles de Lille, Strasbourg, Bâle-Mulhouse, Marseille, Nice, Montpellier, Bordeaux, Toulouse et Nantes.

C) Développement durable, report modal et intermodalité

Les objectifs généraux désormais portés par l'État visent à respecter les engagements pris dans les différents sommets internationaux relatifs à l'effet de serre (Rio, Kyoto, etc.), comme nous l'avons vu en fin de première partie, 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.

1) Le secteur des transports ne contribue pas pour l'instant à respecter les engagements pris par la France en matière de plafonds d'émission

C'est le mode routier qui contribue le plus à l'effet de serre si l'on considère les critères suivants :

a. Une part importante de responsabilité dans les émissions de polluants atmosphériques :
Au sein d'un secteur des transports qui contribue à 44% des émissions totales d'oxyde de carbone (CO), au tiers de celles de gaz carbonique (CO_2) et à 51,8% de celles des oxydes d'azote (NOx), **la route participe pour respectivement 95,6%, 93,6% et 91,7% à la production de ces polluants**[79]. Il faut toutefois noter que les émissions du secteur diminuent régulièrement dans le temps (-22,8% pour le NOx, -30,9% pour le CO entre 1995 et 1999) à l'exception notable du CO_2 (+6,8% sur la même période) et des particules (le parc diesel a considérablement augmenté et cette hausse est loin d'avoir été compensée par la baisse des émissions de chaque véhicule pris individuellement). Si l'on compare la voiture particulière à l'autobus, ramenées au voyageur kilomètre, les émissions de CO et de CO_2 de la première sont respectivement 12,7 et 1,5 fois plus élevées. Une comparaison similaire entre un semi-remorque chargé à 15 tonnes et l'équivalent en transport combiné, ramenée cette fois-ci à la tonne kilomètre transportée donne des émissions respectivement 6,4 et 9,6 fois supérieures pour la solution purement routière[80].

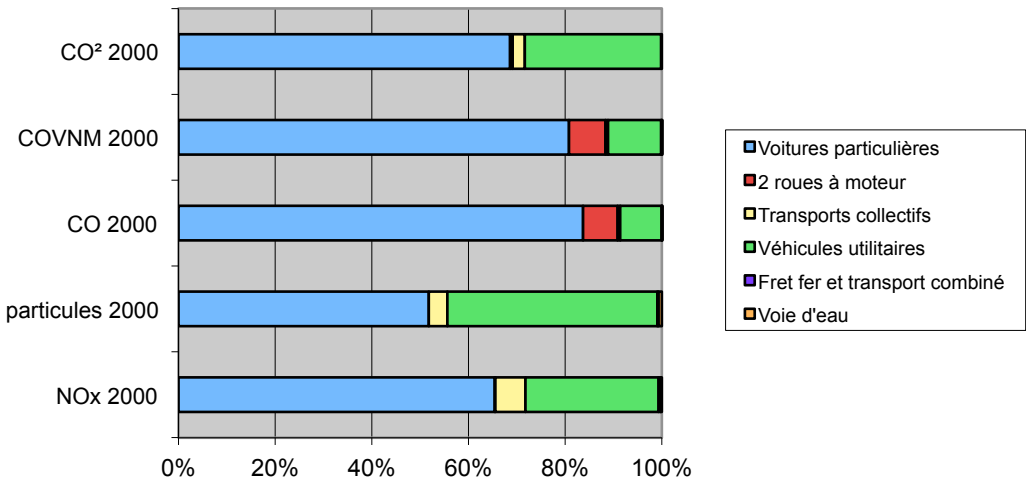
La figure page suivante donne les parts de responsabilité des différents modes dans l'émission des 5 principaux polluants. Les voitures particulières dominent de loin les autres modes dans ce domaine.

b. Une contribution non négligeable à l'effet de serre :
Cette contribution est liée aux émissions de gaz carbonique, ce qui met en lumière l'exception que constitue la France par rapport aux autres pays européens : le niveau de responsabilité du secteur des transports est plus important qu'ailleurs du fait de la part élevée d'électricité d'origine nucléaire, non émettrice de CO_2. L'augmentation constante des émissions (+39 % entre 1985 et 1999) est entièrement du fait de ce secteur, et notamment de la hausse importante du trafic routier, de l'augmentation du parc de véhicules et de celle de leur taille moyenne (ce qui implique des consommations de carburant plus élevées).

Les accords de Kyoto imposent à la France un maintien des émissions de gaz à effet de serre au même niveau qu'en 1990, soit 144 millions de tonnes équivalent carbone (MteC) par an entre 2008 et 2012, alors que la trajectoire tendancielle d'émissions devrait atteindre 160 MteC en 2010. Un effort est donc nécessaire pour obtenir ce maintien, d'où l'élaboration en 2000 par la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) d'un Programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC), renforcé par un Programme national d'amélioration de l'efficacité énergétique.

[79] Source :CITEPA, série CORALIE, novembre 2000. Chiffres portant sur l'année 1999.
[80] Source pour les deux comparaisons : ADEME, INRETS, CORINAIR, 1991.

Figure 4 : Responsabilités respectives des différents modes de transports terrestres en trafic régional dans la production des cinq principaux polluants (en %)

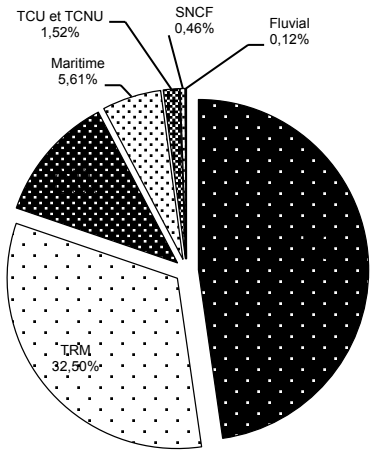


Source : DAEI/SES, ADEME/IMPACT, 2000

c. Une part prépondérante de la consommation nationale d'énergies fossiles : Les transports en France ont consommé 54,14 millions de tonnes équivalent pétrole (TEP) en 2000. Sur ce total, 52,09 millions de TEP correspondent à la consommation de produits pétroliers. La figure ci-dessous en précise la répartition : on constate que l'addition des consommations du transport routier de marchandises et des transports individuels excède les 80 %.

En valeur relative, le secteur des transports occupe une place de plus en plus importante dans le bilan énergétique et représente désormais 25 à 30 % de la consommation finale d'énergie dans la plupart des pays européens (à l'exception de l'Espagne où sa part atteint 37 %). Ces évolutions sont une conséquence à la fois de l'étalement urbain, mais aussi de l'ouverture des frontières en Europe et de l'élargissement du marché intérieur européen qui poussent le volume des échanges à la hausse. La France est de surcroît devenue un important pays de transit du fait des restrictions imposées au trafic routier nord-sud par la Suisse et par l'Autriche.

Figure 5 : Répartition des consommations d'énergie fossile par mode de transport en France (année 2000). Source : CPDP, 2001.



c. Une efficacité énergétique inférieure à celle des transports collectifs ou des autres modes :
L'IFEN et l'ADEME[81] montrent qu'à consommation égale et tonnage égal, la distance parcourue par voie d'eau est deux fois supérieure à celle effectuée par un camion de 25 tonnes (127,3 tkm/kep). Le différentiel d'efficacité entre le transport combiné, le train d'une part et le transport routier dans sa configuration la plus efficace d'autre part s'établit respectivement à 1,4 et 1,9. On constate également qu'un véhicule utilitaire léger consomme environ trois fois plus d'énergie qu'un poids lourd pour acheminer la même tonne- kilomètre.

D'une manière générale, les transports publics présentent une meilleure efficacité énergétique que les voitures particulières (2 à 2.5 fois supérieure), particulièrement en ville et sur les longs trajets.

d. Une congestion croissante du réseau routier qui génère des coûts pour la collectivité :
Le service économique et statistique du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (DAEI-SES) a calculé que les coûts de la congestion avaient augmenté de 21,7 % sur l'ensemble du réseau routier français entre 1990 et 1997. La Commission européenne estime pour sa part que 7.500 km de routes, soit 10 % du réseau européen, sont encombrés. Le trafic des marchandises a connu une augmentation de 36 % entre 1987 et 1999 avec une progression notable de la part du transport routier (elle passe de 65 % en 1987 à 76 % en 1999[82]).

e. Une occupation d'espace public peu en rapport avec le nombre d'occupants pour l'automobile :
On estime le taux d'occupation réel à 1,25 personne en France (source : CERTU, 1999). Il est de 1,14 personne en Suisse pour les motifs travail et formation[83].

f. Une affectation des paysages urbains et naturels :
Le réseau de voirie constitue de fait l'un des éléments majeurs du paysage perçu par nos concitoyens. C'est lui qui offre les vues les plus courantes sur les paysages urbains et naturels, c'est encore lui qui en matérialise le premier plan. Mais les infrastructures de communication nouvelles, du fait de leur géométrie contrainte par les normes adaptées à la pratique de vitesses plus élevées et à une exigence de sécurité accrue, se démarquent de plus en plus des structures paysagères préexistantes, perturbent ainsi ces dernières et suscitent des réactions négatives plus fortes de la part de la population. La limitation des pentes, combinée à celle des rayons de courbure admis, conduisent à des projets qui génèrent d'importants déblais et remblais, et renforcent les effets de coupure tant d'un point de vue visuel que d'un point de vue fonctionnel.

Le respect des plafonds d'émission déterminés par la directive européenne NEC[84] et la nécessité de ne plus dégrader la qualité environnementale des territoires imposent de réduire la part du mode routier dans deux de ses dimensions : l'automobile individuelle et le transport routier de marchandises. Cette politique doit être menée à toutes les échelles.

Les plans de déplacements urbains (PDU) avaient pour objectif explicite de faire diminuer le trafic automobile au sein des agglomérations (Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996, article 14). La loi SRU (n° 2000-1208 du 13 décembre 2000) complète le dispositif en systématisant dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants « des outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité » comme un compte « déplacements » et un service de conseil en mobilité à l'intention des employeurs et des gestionnaires d'activités générant des flux importants (article 113) :

---

[81] *Ibid*.
[82] Source : IFEN/ADEME, " Transport routier et nuisances atmosphériques, des efforts à poursuivre ", *Les Données de l'Environnement*, n° 69, septembre 2001, p. 3.
[83] Source : Office fédéral de la statistique et Office fédéral du développement territorial, *Résultats du microrecensement sur le comportement en matière de transport en 2000*, 18 décembre 2001.
[84] La directive NEC (National Emission Ceilings) a été élaborée dans le même objectif que le protocole de Göteborg signé en décembre 1999 dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies (ONU-CEE) : réduire à terme les pollutions acides transfrontières, afin de limiter les phénomènes d'acidification et d'eutrophisation en évitant notamment que les sols soient soumis à des dépôts acides supérieurs aux "charges critiques". Chaque État membre se voit ainsi assigner des valeurs limites d'émission pour quatre polluants (SO2, NOx, COV et NH3) à respecter en 2010. Le Parlement européen a adopté ce texte le 20 septembre 2001 (2001/81/CE).

il s'agit de travailler « à la source » sur la génération des flux et les choix modaux. La loi Voynet (n° 99-553 du 25 juin 1999) assigne pour sa part des objectifs davantage nuancés et diversifiés. Ainsi, les schémas multimodaux de services collectifs de transport doivent favoriser dans les grandes aires urbaines " *les modes de transport alternatifs à l'automobile, les transports collectifs, l'interconnexion des réseaux en tenant compte notamment de la desserte des territoires urbains cumulant des handicaps économiques et sociaux et, au besoin, les infrastructures de contournement* " (article 44). Pour le reste du territoire, un choix modal explicite ne revient que pour les " *zones à environnement fragile* " : " *en particulier, les schémas multimodaux de services collectifs donnent la priorité au transport ferroviaire pour le transit international franchissant les Alpes et les Pyrénées* ". Les SRADT doivent être compatibles avec ces orientations inégalement contraignantes en matière de transport.

2) La difficile organisation d'un report modal pour des flux voyageurs peu affectés par la congestion

Le planificateur régional est confronté à la grande difficulté de provoquer un transfert modal pour des parcours de l'ordre de quelques dizaines de kilomètres en moyenne en milieu essentiellement rural, tant pour les déplacements de personnes que pour le transport de fret. Le différentiel de temps de parcours global joue un rôle important. Chaque rupture de charge sur un parcours de faible longueur est d'autant plus mal ressentie qu'elle peut représenter une part importante du temps global de trajet. Les faibles fréquences du transport public lorsqu'il est présent peuvent en outre constituer un facteur dissuasif non négligeable, alors que l'automobile permet d'accéder à tout moment à n'importe quel point du territoire régional. Enfin, on ne peut pas compter sur la congestion pour assurer une certaine régulation du choix modal[85], sauf pour quelques grandes agglomérations et un nombre limité de corridors saturés. Il en est de même pour les possibilités de stationnement à destination, y compris dans une région très urbanisée : " *en Rhône-Alpes, 98 % des utilisateurs de VP ont un stationnement gratuit à leur lieu de destination et il leur faut en moyenne deux fois plus de temps en train qu'en voiture pour accéder aux pôles principaux* "[86].

Les déplacements de personnes peuvent être grossièrement segmentés de la façon suivante :

- **Déplacements interurbains** : ce sont ceux pour lesquels la comparaison entre les performances entre le transport individuel et le transport collectif est le plus souvent possible. Tout va dépendre de la localisation des points d'arrivée et des points de départ. L'étalement croissant de l'habitat et des lieux d'emplois multiplie les chances de partir et/ou d'arriver en périphérie urbaine, ce qui amoindrit la compétitivité de la chaîne de transport public qui doit être mise en œuvre. Ce constat a été fait dans les études préalables à l'établissement du SRT Rhône-Alpes[87], mais aussi dans l'étude de l'évolution de la répartition modale des pendulaires entre les principales villes suisses sur la période 1970-1990[88].

- **Déplacements de type périphérie-centre** : ils s'effectuent dans la zone d'attraction des principales agglomérations régionales, mais ils ne s'inscrivent pas complètement dans les périmètres de transport urbain. L'alternative transports collectifs (cars départementaux, cars et trains régionaux) n'est pas forcément offerte. Lorsqu'elle l'est, la fréquence offerte est rarement compétitive même si les temps de parcours le sont. L'intermodalité entre transport régional et transport urbain n'est pas obligatoirement facilitée par la tarification. L'accès aux gares lui-même n'est pas toujours aisé, ni le stationnement dans leur environnement immédiat.

---

[85] Une étude franco-suisse menée sur les déterminants du report modal dans six agglomérations (trois dans chaque pays) conclut notamment que " *les pratiques modales des personnes disposant à la fois d'une automobile et d'une ligne de transports publics performante à proximité de leur domicile* ***se trouvent d'abord déterminées par la qualité de l'accessibilité automobile*** *aux destinations de la mobilité quotidienne* ". Voir à ce sujet Kaufmann (Vincent) & Guidez (Jean-Marie), " Report modal de l'automobile vers les transports collectifs en milieu urbain : résultats d'une recherche franco-suisse ", *Transports Urbains*, n° 92 (juillet-septembre 1996), p. 5-12.

[86] Amsler (Yves)(sous la direction de), *Rapport Diagnostic* [pour le SRT Rhône-Alpes], novembre 1997, p. 108.

[87] Ibid. Les consultants ont calculé que, si la part de marché du transport ferroviaire pouvait dépasser 30 % pour les flux entre centres villes, elle était voisine de zéro dès lors que le lieu de départ ou d'arrivée se situait en périphérie.

[88] Source : Kaufmann (Vincent) & Schuler (Martin), " La vitesse des transports publics comme facteur structurant de l'urbain ", *Transports Urbains*, n° 103 (avril-juin 2001), p. 13-20.

- **Déplacements internes au milieu rural** : cette catégorie inclut très majoritairement les déplacements générés par de petits centres de services et effectués par une population très dispersée dans l'espace. Sauf coïncidence avec des trajets desservis par le transport collectif selon des logiques qui ne sont pas toujours adaptées (intervilles, accès aux grands centres), ces déplacements sont l'apanage du véhicule particulier.

Il est donc réaliste d'axer une politique de promotion du report modal sur les segments intervilles et périphérie-centre. Cette politique doit s'appuyer sur une articulation renforcée des différents maillons de la chaîne de transports publics susceptible d'être mise en œuvre. Dans les deux cas de figure, une coopération avec les collectivités locales (communes et structures intercommunales) sera nécessaire, au sein d'entités géographiques adaptées à l'échelle des flux. On peut penser par exemple aux Pays, territoires de projet d'initiative locale définis par l'article 25 de la LOADDT et aux EPCI (communautés d'agglomération, communautés urbaines,…).

Il faut également prendre en compte le fait que la population pouvant être considérée comme " captive " des transports collectifs faute d'alternative automobile tend à diminuer fortement. Ainsi, une enquête commanditée par la région Midi-Pyrénées sur les utilisateurs de la ligne Toulouse – Saint-Sulpice (Tarn) fait apparaître la présence d'un véhicule particulier au moins dans le ménage de 97 % des personnes enquêtées ![89] Même si l'on peut considérer que le véhicule en question est utilisé par un membre du ménage et les transports collectifs par les autres, il faudra prendre en compte le fait qu'utiliser les transports collectifs devient un choix davantage qu'une obligation, ce qui rend nécessaire une connaissance aussi fine que possible des déterminants de ce choix.

Pour ce qui concerne les longs parcours (minoritaires même s'ils sont en nette croissance), l'action régionale ne peut être que l'accompagnement local d'une politique menée au niveau national voire à un niveau supérieur. La marge d'initiative sera donc faible. L'État a de surcroît bien affiché ses objectifs dans ce domaine, et les a même déclinés à l'échelle régionale comme en attestent les nombreux documents produits par les directions régionales de l'Équipement dans le cadre de la préparation des Schémas de services collectifs (les rapports d'orientation multimodale[90] notamment). Ce n'est pas forcément un problème, les administrations déconcentrées de l'État et les services des régions travaillant le plus souvent sans divergence particulière de vues.

Se pose la question de l'importance du report modal pouvant être attendu en transport de marchandises. Une question, comme nous allons le voir, difficile à traiter à l'échelle régionale…

3) Quelle échelle est pertinente pour provoquer un report modal dans le secteur du fret ?

C'est une question d'autant plus importante que les Régions n'avaient jusqu'ici que des prérogatives limitées en matière de transport de marchandises, et donc une faible expérience. Quelques pionnières (comme Languedoc-Roussillon, Haute-Normandie) se sont risquées dès les années 1980 à financer des plates-formes logistiques multimodales, des chantiers de transport combiné ou des modifications de gabarit de certains tunnels. D'autres comme l'Aquitaine, la Bretagne, le Centre, Champagne-Ardenne, etc. ont inscrit des opérations de ce type dans les contrats de plan État – Région 2000-2006. Mais on ne peut parler de politique régionale de fret formant un tout cohérent, sauf peut-être dans le cas particulier du Nord - Pas de Calais qui a produit en 1995 un Schéma régional spécifique pour les marchandises (SRM).

Les transports de marchandises peuvent difficilement faire l'objet de politiques de transfert modal pour l'importante proportion de flux à courte distance. En effet, comme pour les voyageurs se pose le problème de la durée des ruptures de charge proportionnellement à la durée totale, à comparer elle-même aux temps de parcours purement routiers. De plus, il faut intégrer dans ce raisonnement le

[89] *Bilan de la desserte ferroviaire du Quart Nord-est toulousain ; test de satisfaction clientèle et mesure du potentiel de développement*, Démoscopie, 1996.

[90] Cette démarche a été engagée en décembre 1996 à la demande des directeurs " Transport " du Ministère de l'Équipement. Une démarche prospective et plurimodale devait en premier lieu permettre de dresser un diagnostic du système de transport en région. Sur la base de cette analyse, il s'agissait ensuite d'identifier les interventions souhaitables de l'État en matière d'infrastructures, d'équipements et de services à l'horizon 2015, compte tenu des objectifs énoncés au niveau national.

désormais très faible maillage des gares ouvertes au trafic de fret sur le réseau SNCF, même dans des régions densément occupées, et la couverture très partielle du territoire par le réseau des voies navigables. Le potentiel de développement est donc limité et ne concerne que des trafics de niche comme le transport des déchets ménagers vers les usines de retraitement. De plus, le report modal ne se décrète pas dans un contexte plutôt libéral ; il ne peut être qu'encouragé par des incitations diverses ou provoqué par des mesures de rééquilibrage de la concurrence entre modes. Mais ce genre d'action s'effectue davantage à des niveaux de décision supérieurs à celui de la Région.

En cherchant à provoquer un transfert modal au profit des modes non routiers, les pouvoirs publics s'attaquent à forte partie, dans la mesure où une part importante du système productif contemporain repose sur des transports de charges camionnables entre lieux de production, de transformation, d'assemblage et de distribution, sur des distances croissantes du fait de l'ouverture des frontières. L'élargissement à court terme de l'Union Européenne ne peut que renforcer cette tendance. Dans un récent *Livre blanc*[91], la Commission européenne fait valoir que " *si aucune mesure d'envergure n'est prise d'ici 2010 dans l'Union des quinze pour utiliser plus rationnellement les avantages de chaque mode de transport, l'augmentation du seul trafic de poids lourds atteindrait près de 50 % par rapport à son niveau de 1998* " (p. 9). Au plan national, les simulations effectuées tant par le Service économique et statistique du Ministère de l'Équipement (DAEI-SES) que par le Laboratoire d'Économie des Transports (LET) font apparaître une croissance de la part de marché du transport routier de marchandises qui ne serait que légèrement retardée par des mesures de " régulation volontariste ". Ainsi, le partage modal des flux intérieurs à l'horizon 2015, selon le modèle SES, privilégierait la route à hauteur de 78 % dans le meilleur des cas et de 84 % dans le scénario le plus libéral contre 75 % en 1992. La part de marché de la route calculée par le LET s'établirait entre 87 et plus de 89 % pour un pourcentage de départ de 76 % (1992)[92].

Le *Livre blanc* déjà cité donne une idée de la variété des mesures susceptibles de contribuer à un commencement de rééquilibrage des parts de marché des différents modes :

- Revitaliser le rail en instaurant une concurrence entre compagnies ferroviaires, en renforçant l'harmonisation technique des réseaux, en investissant prioritairement sur la suppression des goulets d'étranglement et en soutenant le développement d'un réseau de lignes dédiées au transport de fret, etc.,

- Assainir les pratiques d'une partie de la profession du transport routier (dumping, non-respect des réglementations) et protéger cette dernière vis-à-vis des chargeurs qui refusent toute révision des tarifs, même justifiée,

- Prendre des mesures d'harmonisation technique et d'interopérabilité entre systèmes, nécessaires pour le développement du trafic des conteneurs,

- Développer et harmoniser les systèmes tarifaires d'usage des infrastructures en prenant en compte les coûts externes et en veillant à une égalité de traitement entre opérateurs et entre modes de transport (les critères seraient les mêmes), harmonisation de la fiscalité des carburants professionnels tant entre pays qu'entre modes,

- Promouvoir le cabotage maritime comme mode de substitution au transport routier sur certaines liaisons partie (la Commission propose de développer dans ce but des " autoroutes de la mer ").

À l'échelle nationale, les Schémas de services collectifs déclinent approximativement les mêmes thèmes[93]. S'y ajoutent des objectifs que nous pourrions qualifier de sectoriels comme :

---

[91] *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, Bruxelles, 12 septembre 2001.

[92] Source de l'ensemble de ces chiffres : Interface Transport, *Les prévisions de trafics urbains et interurbains de voyageurs et de trafics marchandises à l'horizon 2015*, La Documentation française, mars 1998. Cette publication rassemble trois études réalisées pour le Commissariat Général du Plan.

[93] Il s'y ajoutait un objectif de doublement du trafic ferroviaire trop ambitieux pour être réaliste : il a été abandonné depuis.

- l'amélioration des dessertes terrestres des ports français,
- le développement sélectif d'" autoroutes ferroviaires[94]",
- la gestion des conflits entre le trafic de transit et le trafic local au niveau des grandes agglomérations ou des corridors les plus chargés.

Ce sont ces objectifs qui paraissent les plus aisément abordables à l'échelle régionale : stimulées par l'État, notamment à l'occasion des négociations des contrats de plan, les Régions doivent être en mesure d'établir des priorités et éventuellement de trouver des avantages " collatéraux " aux investissements à finalité fret pour les réseaux dont elles ont la charge. Une déviation d'agglomération dédiée au fret ferroviaire libère par exemple des sillons pour les TER en zone centrale. D'une façon générale, tout investissement de capacité justifié par des besoins fret augmente la capacité de l'axe ou du nœud considéré pour l'ensemble des circulations. Les interactions moins positives doivent être également gérées : le maintien voire le développement de plates-formes multimodales d'éclatement au cœur d'une agglomération implique peut-être des conflits d'usage avec les services régionaux de voyageurs sur les parcours d'accès.

4) Les complémentarités entre modes peuvent limiter l'effort d'investissement en infrastructures

C'est la finalité première de l'accent sur les services dans un contexte de rareté croissante de l'argent public. Il s'agit de tirer le maximum des infrastructures existantes avant d'envisager des développements supplémentaires, très coûteux dans les zones urbanisées ou les sites contraints (corridors, littoraux, etc.). Une telle approche est valable dans une logique monomodale, en privilégiant les itinéraires alternatifs les moins chargés et en développant des moyens d'information dynamique à l'image de ce qui se pratique couramment dans les grandes agglomérations. Elle est également envisageable dans une logique multimodale en promouvant l'usage du mode le plus adapté, le moins sollicité ou d'une combinaison de modes sur un parcours donné.

La régionalisation de cette dernière approche implique une réflexion sur les domaines de pertinence de chaque mode sur chaque liaison et sur les améliorations possibles d'un mode existant avant d'envisager une alternative *ex nihilo*. Devant un tronçon d'autoroute saturé doublé par une ligne SNCF qui est loin de l'être, on peut se demander si une partie du trafic routier, la plus aisément captable (flux de centre à centre, flux pouvant supporter un rabattement en route sur une gare), ne pourrait pas être reportée sur le mode ferroviaire avant d'envisager des travaux d'élargissement de l'autoroute ou la construction d'un itinéraire alternatif. Pour cela, un renforcement des fréquences ferroviaires peut suffire. Peut-être sera-t-il nécessaire en outre d'augmenter la capacité de la ligne[95], d'augmenter ou d'homogénéiser les vitesses limites ou bien encore de renforcer les capacités de stationnement des automobiles à proximité des gares. Dans la mesure où la comparaison des coûts tourne à l'avantage de la solution ferroviaire, celle-ci doit être privilégiée.

Mais la complémentarité entre modes ne doit pas être pénalisante pour l'utilisateur, sous peine de voir ce dernier refuser de l'envisager. C'est notamment dans le domaine de la tarification que la sensibilité est grande : pourquoi payer davantage que le stationnement sur le lieu d'arrivée tout en subissant une rupture de charge et en ne gagnant pas de temps ? La comparaison est rendue de surcroît difficile par la non-prise en compte dans le calcul par l'automobiliste du prix de son déplacement des coûts fixes (amortissement du véhicule, assurance, entretien, etc.). Il faut également tenir compte dans le cas d'un déplacement effectué par plusieurs personnes de l'effet multiplicateur du coût du transport collectif (on multiplie généralement le prix par le nombre de voyageurs) alors que l'usage d'un véhicule particulier a un " effet diviseur " (le coût du déplacement, quel que soit son mode de calcul, est divisé par le nombre de passagers).

[94] Entendues comme le transport d'ensembles routiers complets accompagnées par leur conducteur sur des rames ferroviaires spécialisées.

[95] Ce qui dans le domaine ferroviaire ne se traduit pas forcément par l'ajout de voies supplémentaires. La capacité d'intensification de l'usage des infrastructures est supérieure à celle des routes dans la mesure où on peut jouer sur la capacité du matériel roulant, l'espacement des trains, l'homogénéisation des marches.

En cas de forte contrainte pesant sur le stationnement (rareté, tarification) et sur la circulation (congestion), c'est le gain de temps qui sera déterminant. Conjugué à une fréquence régulière et à des horaires faciles à mémoriser (heures rondes par exemple), il peut permettre de dynamiser des relations intervilles à moyenne distance à l'image de ce qui s'est passé en Alsace avec l'opération TER 200. Initialement circonscrite au parcours Strasbourg – Colmar – Mulhouse, elle a été étendue par étapes vers Bâle, Haguenau et même en direction de Nancy pour certains mouvements. L'attitude plus coopérative de la SNCF quant à l'instauration de dessertes cadencées ou au minimum rythmées[96] permet d'envisager favorablement le développement d'autres opérations comparables.

Enfin, au contact entre des modes différents, les lieux d'intermodalité doivent être conçus pour favoriser au maximum le passage des utilisateurs. L'implantation de tels lieux et la définition des services qu'ils peuvent fournir en complément du transport sont de la responsabilité conjointe de la région, des autres AO éventuellement concernées, des collectivités locales concernées et des transporteurs. **C'est souvent sur l'organisation et l'agencement de pôles intermodaux que peuvent s'amorcer des relations de confiance utiles pour la suite entre les différents interlocuteurs.**

Certaines Régions comme Midi-Pyrénées ou Champagne-Ardenne ont entrepris en application de leur SRT le plus récent d'expérimenter de nouveaux dispositifs d'intermodalité et de mieux connaître les mécanismes de rabattement sur les lignes régionales. La Région Nord - Pas de Calais avait entrepris dès les années 1980 de recenser les emprises ferroviaires libres ou en déshérence susceptibles d'être transformées en parcs de rabattement à proximité des gares du réseau régional. Enfin, des Régions comme Rhône-Alpes, PACA ou Centre ont suscité dans la décennie 1990 un état des lieux de l'ensemble de leurs gares afin de mettre en place un programme d'interventions destiné à les rendre avenantes, de favoriser leur accès et d'y faciliter le passage d'un mode individuel (automobile, deux roues, etc.) aux trains régionaux. Ces opérations donnent généralement lieu à des co-financements entre l'ensemble des partenaires concernés (Région, communes ou EPCI desservis).

[96] La cadencement est rigoureux (départ toutes les H+13 minutes par exemple) et aisé à mémoriser par l'utilisateur. Il est pratiqué par de réseaux étrangers (Belgique, Suisse, Allemagne, etc.) et par la SNCF sur certaines liaisons TGV (Paris - Lyon par exemple). La SNCF a introduit en régional le concept plus souple de « desserte rythmée » ou une certaine régularité peut être instaurée sans que les heures de départ soient strictement identiques (10h20, 11h25, 12h15, 13h20, etc.).

III - La conception du volet transport d'un SRADT et sa mise en oeuvre

Le texte fondateur en la matière est l'article 44 de la LOADDT (loi 99-533 du 29 juin 1999) relatif aux schémas de transport qui est ainsi rédigé :

" Après l'article 14 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, sont insérés deux articles 14-1 et 14-2 ainsi rédigés :
" Art. 14-1. - I. - De façon coordonnée et dans le cadre des choix stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire définis par l'article 2 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, l'État établit selon les modalités prévues par l'article 10 de ladite loi un schéma multimodal de services collectifs de transport de voyageurs et un schéma multimodal de services collectifs de transport de marchandises. Le schéma multimodal de services collectifs de transport de marchandises permet de définir les infrastructures de contournement ou de délestage des nœuds de trafic nécessaires pour fluidifier l'usage des réseaux de transport pour le transport de marchandises.
" Tout grand projet d'infrastructures de transport doit être compatible avec ces schémas.
*" **II. – La Région, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements, élabore un schéma régional de transport coordonnant un volet "Transport de voyageurs" et un volet "Transport de marchandises". Celui-ci doit être compatible avec les schémas de services collectifs prévus à l'article 2 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 précitée. Il constitue le volet "Transport" du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu à l'article 34 de la loi no 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État[97].***
" III. - Les schémas définis aux I et II précédents 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 œuvre 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 œuvre 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 œuvre 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.
[…] "

L'analogie avec les schémas de services collectifs établis au niveau de l'État est complète dans ce texte. Les objectifs sont les mêmes. *A priori*, la présentation doit être similaire si l'on excepte la nécessité de déboucher au niveau régional sur des actions définies avec un degré de précision supérieur à celui des SSC Transports adoptés à l'été 2001… Ce degré était cependant suffisant (cf. II, B, 3) pour que la Région soit obligée d'en tenir compte mais il existe une marge de manœuvre à expliciter.

[97] Mis en gras par les auteurs du présent ouvrage.

Le décret du 19 septembre 2000, reproduit plus loin (III, D), prescrit l'insertion du SRT dans un document plus vaste, le SRADT, qui est avant tout focalisé sur l'aménagement régional, et qui est soumis à une démarche codifiée assez précisément. À cet égard, les modalités d'insertion du volet transport, défini par la LOTI remaniée comme un tout, dans le SRADT défini par ailleurs, ne sont en rien précisées. Le volet Transport doit-il être inséré par morceaux dans le SRADT, doit-il figurer *in extenso* en annexe et n'être intégré que pour partie dans le schéma ? La réponse semble laissée à l'appréciation des Régions.

Il faut prendre en compte en troisième lieu le fait que le SRADT - et plus particulièrement son volet Transports - s'inscrit dans un ensemble de documents produits par l'État et par d'autres collectivités. Nous tenterons de les passer en revue et de déterminer les interactions susceptibles de limiter la marge de manœuvre régionale et les stratégies d'harmonisation qui pourraient être menées, notamment par couplage des échéances et des remises à jour des différents documents.

Enfin, le SRADT s'inscrit dans un ensemble de relations contractuelles au sein du triangle État – Région – exploitants de transport qui devront tenir compte de ses objectifs et des actions qui en résultent.

Cette partie se terminera par une proposition de démarche indicative, tenant compte à la fois des prescriptions explicites (les textes législatifs et réglementaires précités) et de la nécessité de prendre en compte l'environnement contractuel et relationnel.

A) L'expression nécessaire d'une volonté politique associant transports et aménagement

1) Quel rôle assigner aux transports dans une politique d'aménagement ?

Si l'alliance entre transports et aménagement du territoire n'est pas nouvelle, notamment à l'échelle nationale ou à l'échelle des agglomérations, le Schéma régional de transports ancienne formule n'était pas considéré comme un document d'aménagement. Dans les années 1970, les SRTC (voir partie I, A) étaient " *un instrument au service de la promotion des transports collectifs régionaux* "[98], le développement des infrastructures routières demeurant sous le contrôle de l'État et, dans une moindre mesure, des départements. On ne peut guère parler de SRT version LOTI dans la mesure où cette loi ne fait qu'évoquer dans son article 4 des " *schémas de développement des transports* " dont on retient toutefois qu'ils doivent être intermodaux. Aucun texte ultérieur (décret d'application, circulaire, …) n'est venu préciser la pensée du législateur sur ce sujet précis, ce qui a permis diverses interprétations de la part des Régions ou des services régionaux de l'Équipement, voire une prudente abstention… Dans la mesure où la notion de Plan régional des transports était plus clairement explicitée (articles 22 et 29 de la LOTI) et où conventionnement et contrats de plan se mettaient en place, on comprend que l'intérêt des Régions se soit davantage porté sur ces derniers. De ce fait, la gestion des réseaux de transports collectifs essentiellement ferroviaires et l'accompagnement des politiques routières, voire fluviales et aéroportuaires de l'État, ont été leur quotidien sans référence excessive à des considérations d'aménagement ou de développement territorial.

Si les rapports Carrère et Haenel ont dénoncé des déficiences, ils ne font référence qu'à un déficit de planification des réseaux et de multimodalité. Il ne faut pas oublier que la relance des SRT à partir de 1995 s'est faite dans l'optique de la régionalisation des transports ferroviaires et qu'il s'est agi avant tout pour les Régions de se préparer à leur futur statut d'AO et de se positionner comme lieu de recherche de complémentarité entre les réseaux gérés par différentes AO sur leur territoire. En pratique, les SRT produits s'intéressent aux déplacements effectués en véhicule particulier, voire aux performances comparées de la route et du rail sur des liaisons données. Un petit nombre d'entre eux s'intéressent certes au transport de fret, mais jamais avec le même souci du détail que pour ce qui concerne les transports collectifs. Les questions d'aménagement pur ont rarement été intégrées, quelques Régions individualisant des enjeux comme la proximité de l'Île-de-France (Centre), la congestion de corridors comme la vallée du Rhône (Rhône-Alpes), un souci de cohésion interne

[98] Source : DATAR, DTT, *Références méthodologiques pour l'élaboration des schémas régionaux de transports collectifs*, Paris, La Documentation française, 1975. Le territoire régional n'était pas ignoré, mais il apparaissait davantage comme une toile de fond que comme un objet de politique.

(Lorraine) voire de désenclavement (Pays de la Loire). Deux régions, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées, avaient individualisé des " espaces à enjeux ". L'Aquitaine a pour sa part raisonné à partir du réseau de villes régional. Mais le couplage aménagement – transports n'avait rien de systématique.

L'intégration d'une démarche SRT dans le cadre d'un document d'aménagement du territoire est donc une nouveauté qui amène à concevoir le volet transport du SRADT d'une façon radicalement nouvelle par rapport à ce qui a pu être fait auparavant. **Il s'agit de coordonner des actions dans le domaine des transports (tous modes confondus) selon des objectifs d'organisation, de cohésion, de fonctionnement du territoire régional dans son ensemble mais aussi de sous-ensembles homogènes préalablement délimités**. Ces objectifs doivent eux-mêmes être compatibles avec les orientations de l'État exposées dans les SSC (voir *supra*, partie II, B).

2) Quels enjeux mettre en évidence ?

Les six exemples ci-dessous, sans prétendre à l'exhaustivité, rendent compte des préoccupations le plus fréquemment relevées dans les productions actuelles des Régions. Ils sont, dans l'esprit des SRADT, à l'intersection des thématiques Aménagement et Transports.

- *Les enjeux liés à l'accessibilité du territoire régional* : ouverture du territoire régional vers les régions limitrophes (qui peuvent constituer une alternative à la relation singulière qu'une bonne partie des régions françaises entretient avec l'Île-de-France), accès aériens, connexion au réseau ferroviaire à grande vitesse, etc. L'ouverture vers les pays voisins et l'Europe au sens large peut également apparaître, notamment dans les régions frontalières ;

- *Les enjeux liés à la cohésion régionale* : homogénéisation des temps généralisés d'accès aux centres urbains régionaux, homogénéisation des niveaux de services sur les liaisons jugées stratégiques, etc. ;

- *Les enjeux liés à des sous-ensembles précis* : zones excentrées, espaces limitrophes de l'Île-de-France, régions transfrontalières, concentrations urbaines non complètement incluses dans un périmètre de transports urbains, corridors urbanisés, régions touristiques d'envergure nationale voire internationale, etc. ;

- *Les enjeux liés au transit et aux grands flux d'échelle nationale ou internationale* : traversées de massifs, congestion de carrefours ou de corridors, articulation entre trafic de transit et fonctionnement local, atteintes à l'environnement, protection des riverains, etc. ;

- *Les enjeux d'ordre social* : accès aux marchés du travail les plus actifs à partir de territoires en crise, promotion de l'égalité homme-femme, accès aux lieux d'études, etc.

- *Les enjeux liés au développement durable* : mise en place d'alternatives ferroviaires ou fluviales, développement du ferroutage, revalorisation des transports collectifs en milieu périurbain, innovation dans les transports collectifs en milieu rural, etc.

Ces enjeux s'expriment à de multiples échelles : interrégionale, régionale, intra-régionale voire celle des grandes concentrations urbaines. L'articulation entre ces échelles entre en plein dans les prérogatives régionales (intermodalité).

3) Quels partenariats avec les services de l'État ?

L'État en région (les DRE) a des idées de plus en plus précises sur l'aménagement régional depuis qu'il lui est demandé par l'échelon central des exercices de planification stratégique, des rapports d'orientation multimodale, etc. (cette évolution, très sensible depuis la loi Pasqua, est détaillée dans l'encadré ci-dessous). Le dernier épisode en date, la préparation des schémas de services collectifs, a

donné lieu à un nouveau prolongement des réflexions des DRE, dans un cadre méthodologique et conceptuel défini en central, mais qui du fait de la parenté voulue par le législateur entre les SSC et les SRADT, ne devrait guère être différent de celui retenu par les Régions.

La production des services déconcentrés de l'État depuis 1997 : un corpus important et utile[99]

Le processus de montée en charge des DRE comporte à ce jour trois étapes :

- En 1995, Anne-Marie Idrac secrétaire d'État aux Transports, commande conjointement aux préfets et aux DRE un travail d'analyse à réaliser en deux à trois mois, et dont le rendu doit prendre la forme d'une note de réflexion.
- Peu de temps après, le Ministère de l'Équipement, également en charge de l'aménagement du territoire, demande aux DRE de contribuer à la préparation des futurs contrats de plan État-Région (CPER) en élaborant des Rapports d'orientation multimodale (ROM). Ce travail a déclenché une mobilisation importante, tant en termes de temps passé que de production écrite. Il a été l'occasion de repenser les relations entre DRE et directions sectorielles centrales du Ministère (Direction des routes, Direction des transports terrestres, etc.), des réunions de l'ensemble des interlocuteurs se substituant aux relations bilatérales qui étaient auparavant la règle. Le caractère multimodal tient au fait que l'ensemble des projets modaux est balayé pour un territoire régional donné et que le tri est effectué ensuite par les directions sectorielles.
- À compter de 1997, cette démarche se poursuit avec des objectifs étendus. À la préparation des CPER 2000-2006 vient s'ajouter celle des schémas de services collectifs. La multimodalité et la déconcentration sont privilégiées par les nouvelles équipes du Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : les DRE restent donc plus que jamais légitimes au sein du processus de planification. Une note de cadrage datée d'août 1998 constitue leur " feuille de route ". Il s'agit d'expliciter les objectifs de services de transport, d'identifier et de classer par objectifs les différentes actions envisageables, de décrire et d'évaluer les projets, de les classer enfin par ordre de priorité. Des réflexions d'ordre méthodologique sont menées parallèlement (entre 1998 et 1999) afin de mieux préciser ce que recouvrent les termes de diagnostic et d'évaluation, et de mettre sur pied une méthode commune de sélection des projets. L'objectif de l'ensemble du travail mené en commun est de synthétiser et de trier parmi les propositions régionales, de façon à ce que les mesures territoriales finalement énoncées dans les SSC transport leur donnent bien une dimension nationale (il s'agit de l'action de l'État). On évite autant que possible la référence à un mode précis : l'intermodalité se manifeste principalement par l'usage du terme " liaison " et par la référence constante à des " enjeux spatiaux ". Mais les DRE sont bien parties de demandes concrètes des acteurs locaux, qui faisaient explicitement référence à des modes précis.

On peut considérer que le travail mené par les DRE donne lieu à des acquis non négligeables pour deux raisons principales :

-il repose sur un ensemble de consultations menées préalablement à la rédaction des contributions régionales. Ces consultations, qui n'étaient pas codifiées, ont eu une ampleur variable d'une région à l'autre. Elles ont pu être considérées comme insuffisantes ou trop centrées sur les acteurs publics dans certains cas[100] voire menées dans l'urgence, mais elles ont permis de relever l'essentiel des problèmes qui pouvaient se poser en région. Au sein de ces consultations, le dialogue avec la collectivité régionale a permis une certaine harmonisation des points de vue voire le dégagement d'un consensus ;

-les " opérations souhaitables " sont argumentées selon la nouvelle logique de raisonnement par niveau de services. La préparation des SSC a donné lieu à une réflexion méthodologique qui a mobilisé

[99] Encadré rédigé d'après Joigneaux (Guy), Ollivier-Trigalo (Marianne), Rigaud (Philippe) & Zembri (Pierre), *Analyse comparative des schémas multimodaux de services de transports : Alsace, Nord – Pas de Calais, Rhône-Alpes ; Territorialiser la multimodalité avec les schémas de services de transport*, Rapport de convention n° 2001-27 DATAR-INRETS, Villeneuve d'Ascq, INRETS, mai 2002, 120 p.
[100] En Nord – Pas de Calais par exemple. Ibid., p. 60 à 64.

l'ensemble du réseau scientifique et technique de l'Équipement en appui des directions centrales du Ministère et des DRE. De nombreux échanges d'expériences ont pu s'effectuer à travers des journées de rencontres thématiques et des réunions régulières de ce que l'on appelle en central le " club des DRE ". De nombreuses données ont été traitées et des cartographies parfois complexes ont été élaborées.

Les " produits finis " eux-mêmes sont tout à fait " endossables " par la collectivité régionale. Seule l'échelle d'appréciation peut différer, ce qui est le cas pour les documents préparatoires aux SSC Transport qui sont censés alimenter une politique d'État, mais qui décrivent fort bien les niveaux de services constatés en région. D'ailleurs, beaucoup de remontées en provenance des DRE comportaient des propositions d'intervention qui étaient davantage du ressort régional : ce qui a été retenu au sein des SSC ne représente de surcroît qu'une infime partie des propositions émises par les DRE.

Dans certains cas, une Région peut donc considérer que les services déconcentrés de l'État ont en quelque sorte travaillé pour son compte. Le cas de l'Alsace, qui a fait récemment l'objet d'une investigation de l'INRETS pour le compte de la DATAR[101], montre jusqu'où peut aller l'assimilation entre démarches d'État et régionales.

L'élaboration du SRADT alsacien : un cas limite ?

Le SRT Alsace, voté en 1994, n'a plus d'utilité reconnue pour les services de la Région. Elaboré dans l'urgence et ne traduisant aucune vision de long terme (il s'assimile à un catalogue de projets), il n'est même plus cité dans les documents ultérieurs, les acteurs préférant se référer à son lointain prédécesseur de 1978. Parallèlement, s'installe en 1996 à la tête de la DRE un nouveau directeur ayant une certaine vision du devenir du territoire régional et sachant bien l'exprimer. Les documents produits par la DRE à partir de ce moment sont repris sans contestation ni véritable démarque par la Région. La proximité intellectuelle entre techniciens est grande, et les élus ne contestent pas les contenus des documents produits [102]. Ces documents ont tous fait l'objet d'une validation par les techniciens régionaux. Ils manifestent une grande continuité dans la pensée tout en affinant de plus en plus les analyses. Ils s'appuient également sur un corpus de textes, d'études et de données régulièrement entretenu selon une logique cumulative.

Parallèlement, la Région a tenté de développer une démarche autonome de construction d'un SRADT, dès 1996 et donc sur la base de la LOADT de 1995 et de ses décrets d'application. Quatre ateliers thématiques ont été mis en place sur le développement équilibré du territoire, le développement économique, l'ouverture internationale de l'Alsace et sur les problématiques de développement durable et de protection de l'environnement. Ces ateliers ont été animés chacun par un vice-président du Conseil régional accompagné d'un universitaire assurant une fonction de rapporteur. Ils étaient très ouverts dans leur composition : nombreuses invitations, interventions destinées à rendre compte de diverses expériences, etc. L'exploitation de leurs travaux s'est révélée très difficile : les débats avaient été disparates, difficiles à synthétiser, les témoignages alternant avec de multiples revendications.

Une seconde phase intervient suite au vote de la LOADDT. Adrien Zeller, confirmé dans ses fonctions de Président de l'exécutif régional, demande le montage d'ateliers territoriaux destinés à préfigurer les Pays que la région entendait promouvoir. Un atlas est préalablement produit (juin 1998) à l'attention des membres de ces ateliers par les services de la Région et les agences d'urbanisme de Strasbourg et Colmar. Il s'agit à la fois de faire le point sur les préoccupations locales et écouter les points de vue des élus locaux et des parlementaires. Les réunions ont permis à la fois de dégager des problématiques territoriales et de faire remonter le cas échéant des questions non détectées par les services de la Région pour la négociation du CPER 2000-2006. Mais la production du SRADT proprement dit patine. Les ateliers ne permettent pas de déboucher sur des orientations claires.

[101] Ibid., p.77-88.

[102] - un *Livre blanc sur les enjeux et les questions de la planification stratégique en Alsace* (janvier 1996),
- un *Exercice régional de cohérence intermodale* (1996),
- le *Rapport d'orientation multimodale* (mai 1997),
- un *Projet ouvert pour l'Alsace* sous-titré « La DRE et l'aménagement régional » (juin 1998).
- le diagnostic régional établi après concertation et destiné à alimenter les Schémas de services transport (1999).

En septembre 2001, Adrien Zeller tranche : le SRADT sera un document court (une vingtaine de pages) à grande diffusion où l'on rappellera les principales problématiques qui font consensus et des pistes d'action concrète. En décembre 2001, ce document était en voie de finalisation, sous la forme d'une lettre ouverte signée par le Président du Conseil régional.

Pourquoi une telle conclusion à une déjà longue démarche ? Il semble que les services de la Région considèrent que les problématiques et les besoins sont déjà connus d'une façon ou d'une autre[103], que des consensus ont été trouvés entre collectivités au sein de cercles de contact entre acteurs créés dans divers cadres. La Région préfère donc se positionner en animateur, en co-financeur et en coordonnateur de politiques menées à une échelle plus restreinte (agglomérations, pays, départements). Pour le reste, les services de l'État ont, du point de vue de la Région, très bien analysé la situation…

Loin de nous l'idée de considérer que toutes les Régions devraient en faire autant, mais cet exemple que nous pourrions qualifier d'extrême montre que l'intensité du travail à réaliser dans le cadre de la préparation de leur SRADT dépendra des conditions suivantes :

-la qualité des relations entre services de la Région et services déconcentrés de l'État. D'un certain " partage des tâches " et d'un degré suffisant d'entente dépendra une mobilisation plus aisée des éléments à même de permettre une appréciation des besoins en termes de services. La programmation d'un dispositif commun de collecte de données et de pilotage d'études, comme celui qui est en train de se mettre en place en région Rhône-Alpes dans le cadre du CPER 2000-2006 en constitue une bonne illustration ;

-l'existence ou non d'un corpus d'études et de données cohérent par rapport aux objectifs édictés par la LOADDT et par rapport aux préoccupations régionales (cf. annexe méthodologique) ;

-la qualité des relations entre la région et les autres collectivités, déterminante pour un travail en commun sur les articulations entre réseaux ou la desserte des grandes agglomérations. D'où l'intérêt du dispositif d'association - concertation que nous aborderons plus loin (III, C).

B) Un document à penser au sein d'un ensemble et à situer dans le temps

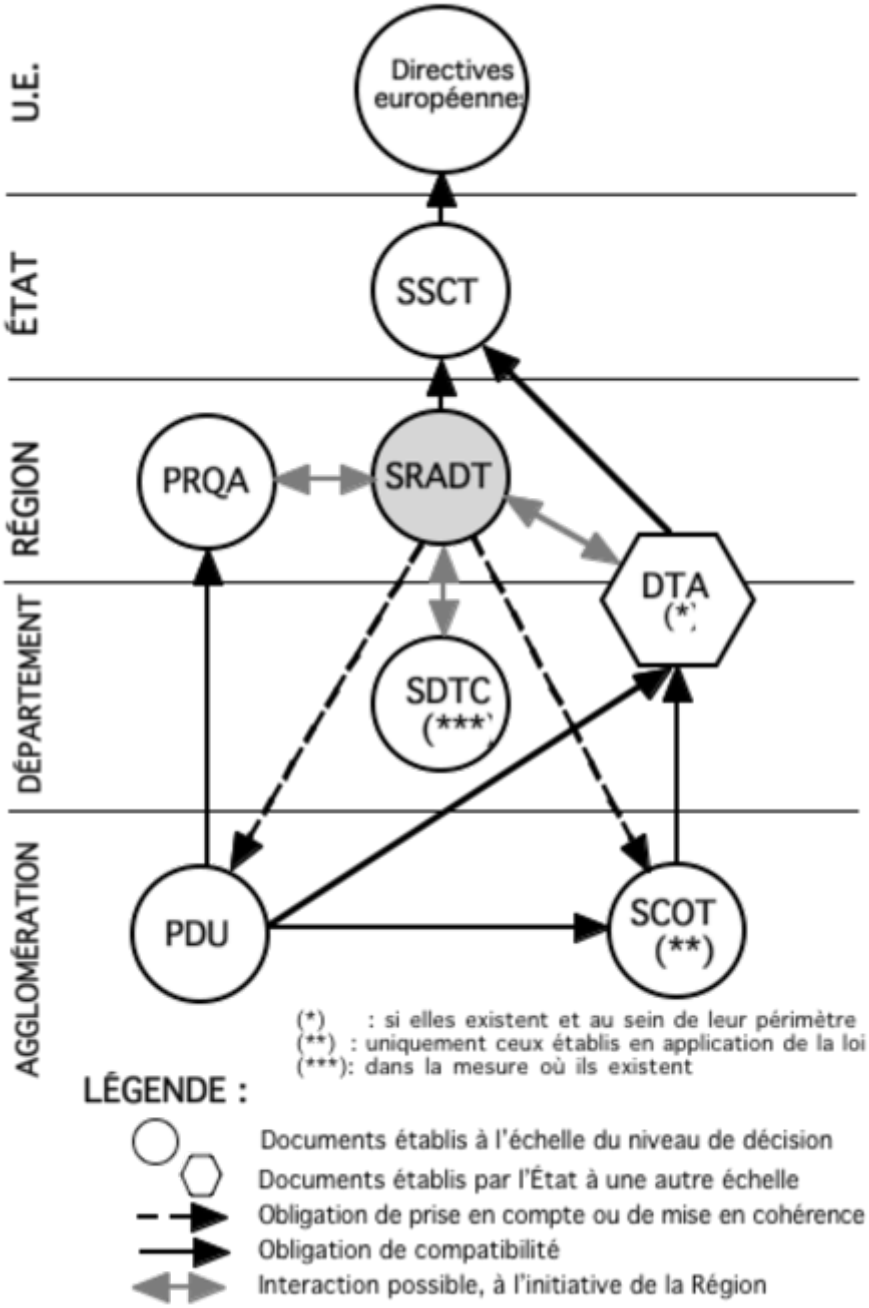
Ce thème présente une grande importance compte tenu de l'ordre dispersé dans lequel de nombreux documents, produits à plusieurs échelles mais se recouvrant dans le champ de la planification des transports, ont été adoptés. Le fait que ces documents aient été produits à des dates différentes, obéissent à des textes de référence édictés à des époques différentes et reflétant des préoccupations variées complique singulièrement la tâche des régions. Une représentation sommaire des interactions possibles (figure ci-dessous) donne l'image d'une certaine complexité.

Mais, au fil des révisions et remises à jour, une meilleure articulation peut être trouvée, ce qui renvoie à la nécessité précédemment évoquée d'une concertation avec les autres niveaux de planification. On peut donc considérer que s'ouvre actuellement une phase transitoire durant laquelle des divergences au moins apparentes sont possibles.

Outre une certaine convergence des politiques publiques à laquelle la Région peut apporter une contribution non négligeable devra également s'ajouter une certaine " convergence des échéances " de façon à ce que les recouvrements temporels soient les plus limités possibles et à ce que les documents devant être compatibles avec d'autres soient effectivement produits selon un échéancier qui leur permette de le faire.

[103] les comités de ligne TER permettent par exemple de faire remonter de façon jugée bien plus efficace que toute étude lourde les défauts de l'offre

Figure 6 : Représentation des interactions possibles entre documents touchant à la planification des transports dans le contexte actuel



Nous aborderons ci-après les interactions avec l'ensemble des documents figurant sur le schéma, à l'exception des chartes de pays et des projets d'agglomération qui seront abordés en même temps que les contrats particuliers qui permettent à la Région d'influer sur leur contenu et sur les actions à entreprendre (III, D, 3).

1) SRADT et documents de planification d'échelle régionale ou assimilée produits par l'État

Deux catégories de documents susceptibles d'avoir une incidence sur le contenu des SRADT peuvent être produits par les services de l'État :

a- les **Plans régionaux de la qualité de l'Air (PRQA)**,

Fiche signalétique

Texte(s) de référence : Loi 96-1236 du 30 décembre 1996, Loi 02-276 du 27 février 2002 (art. 109), décret 98-362 du 6 mai 1998.
Échelle de décision : Région (depuis 2002) ou État en cas de non-respect du délai légal
Mode d'élaboration : Démarche menée par le président du conseil régional, assisté par une commission placée sous sa présidence et dont il fixe la composition. Collectivités de différents niveaux, industriels et associatifs (consommateurs, usagers, protection de l'environnement) peuvent participer à ses travaux.
Nature des interactions : Le PRQA peut énoncer des recommandations concernant la circulation et le choix modal dans tout ou partie du territoire régional.

L'article 3 du décret du 6 mai 1998 donne les orientations visant à prévenir ou à réduire la pollution atmosphérique. Parmi ces orientations, on note :

" *3° La maîtrise des émissions de pollutions atmosphériques dues aux sources mobiles, notamment aux moyens de transport.* ***Le plan peut formuler des recommandations relatives à l'offre de transport, aux modes de transport individuel, à la maîtrise des déplacements individuels et collectifs et à l'organisation intermodale des transports*** ".

En pratique, certains des PRQA produits à ce jour formulent des recommandations très précises dans le domaine des transports, comme le montre l'encadré ci-dessous .

Les PRQA et les transports : quelques exemples

Dans la mesure où le secteur des transports est désormais, sauf configuration locale particulière, le principal producteur de polluants en France, il est évident que les PRQA y font une large part. Mais pas forcément dans des proportions comparables d'un document à un autre. Nous avons étudié trois PRQA (Languedoc-Roussillon, Lorraine et Nord Pas de Calais) qui, s'ils présentent des similitudes notamment dans leur volet évaluation/inventaire/diagnostic (en application de l'article 1 du décret du 6 mai 1998), ne proposent pas forcément les mêmes orientations ou ne le font pas forcément avec le même degré de détail.

Le tableau ci-dessous permet d'évaluer ces différences :

Région	Orientations concernant la maîtrise des émissions dans le secteur des transports	Orientations concernant les transports dans l'aménagement et l'urbanisme
Languedoc-Roussillon	-incitation des acteurs du transport à utiliser des véhicules propres, -développement d'une offre alternative de motorisation et de carburant (GPL, GNV, électrique)	-élaboration de recommandations pour des formes urbaines plus économes en déplacements motorisés individuels, -utilisation des PDU comme outil de mise en œuvre privilégié des orientations du PRQA, -élaboration de PDU pour les agglomérations de taille comprise entre 50 000 et 100 000 habitants, -information et sensibilisation des grands employeurs régionaux sur l'intérêt des plans de mobilité au sein de leur entreprise, -rejet hors de la ville des trafics routiers de transit en favorisant les contournements routiers, -favoriser le report du mode routier sur les modes les moins polluants, améliorer les réseaux en cours de saturation (voies ferroviaire puis voies autoroutières),

		-valorisation et développement de chantiers de transport combiné ou de plates-formes urbaines de marchandises.
Nord – Pas de Calais	-Inciter au recours aux carburants propres, inciter les collectivités et les entreprises à aller au-delà des exigences de la réglementation, -orienter les financements régionaux de recherche, expérimenter de nouvelles motorisations.	-inciter à l'élaboration de PDU au-delà du cadre réglementaire (agglomérations de moins de 100 000 habitants), -reconstitution de puits de carbone et de sources d'humidité par revégétalisation, limitation de l'artificialisation des sols, -inciter collectivités et maîtres d'ouvrage à prendre en compte l'efficacité énergétique et les impacts sur la qualité de l'air de toute procédure d'urbanisme, de projets d'aménagement ou de transport , -favoriser le développement des modes de transport collectifs et massifiés, systématiser les approches multimodales, développer les plates-formes de distribution urbaine, établir des plans de mobilités spécifiques pour les salariés et pour les jeunes (étudiants),
Lorraine	-développer l'usage des « énergies propres » dans les transports : GNV, GPL, véhicules électriques, -incitation des gros gestionnaires de parc à renouveler leur flotte avec des véhicules propres.	-lutter contre la congestion urbaine : politique de stationnement plus sélective, promotion des transports collectifs, meilleure gestion des trafics, limitation des extensions urbaines, incitation à la réalisation de SCOT, -organisation des déplacements des salariés : plans de mobilité d'entreprise, incitation des employeurs à prendre en charge tout ou partie du coût des abonnements de leurs salariés aux transports collectifs, mise en place de services de conseil en mobilité dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, -renforcer l'attractivité des transports collectifs interurbains : renforcement de la capacité du Sillon mosellan, nouvelles haltes TER, coordination des offres, etc.

On peut constater que deux des trois PRQA étudiés ont des implications en matière d'aménagement, d'urbanisme et de planification des transports non négligeables. D'où l'intérêt d'en donner l'initiative aux Régions et d'en faire un outil complémentaire au SRADT.

On peut supposer que, désormais produits par la Région et non plus par l'État, ils seront compatibles de façon automatique avec les orientations du SRADT (et vice versa). Il reste cependant à gérer les éventuelles interactions avec ceux qui ont été produits avant 2002.

En tout état de cause, l'évaluation régulière des PRQA, qui peut déboucher sur une mise en révision si ses objectifs ne sont pas atteints (art. 6 LAURE), constitue une occasion de rechercher davantage d'articulations avec la politique régionale d'aménagement.

b- les Directives territoriales d'Aménagement (DTA)

Fiche signalétique

Texte(s) de référence : Loi 95-115 du 4 février 1995, Loi 99-533 du 25 juin 1999, Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000, art. L111-1-1 du Code de l'Urbanisme.
Échelle de décision : État
Mode d'élaboration : procédure fixée unilatéralement, " association " avec les collectivités territoriales qui sont consultées.
Nature des interactions : Les transports font partie du champ d 'intervention des DTA. Le contenu de ces dernières peut être opposable aux collectivités au sein de la négociation des CPER.

Instaurées par la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire, et légèrement remaniées par la Loi Voynet et la loi SRU, les DTA sont à la charnière entre le champ de l'urbanisme et celui de l'aménagement du territoire. Les DTA fixent obligatoirement d'une part les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur des territoires et d'autre part **les principaux objectifs de l'État en matière de localisation d'infrastructures de transport et de grands équipements**.

Les DTA sont élaborées principalement à l'initiative de l'État. Elles l'étaient exclusivement jusqu'à la promulgation de la LOADDT, dont l'article 47 prévoit le déclenchement d'une procédure à l'initiative de la région, après consultation du conseil économique et social régional. Mais cela ne modifie en rien leur objet qui est d'être un instrument de la planification stratégique de l'État, c'est-à-dire d'assurer une programmation plus cohérente et une meilleure coordination des actions de l'échelon national. On pourrait toutefois imaginer que, par ce biais, une Région demande une clarification des finalités des actions de son partenaire étatique, voire entre dans le jeu de la coordination des actions des deux partenaires sur un territoire donné. C'est d'ailleurs le sens que l'on pourrait donner à l'article 5, alinéa 3, de la LOADDT, qui prévoit la possibilité de recommander dans un SRADT " *la mise en place d'instruments d'aménagement et de planification, d'urbanisme ou de protection de l'environnement tels qu'un schéma directeur, un parc naturel régional,* ***une directive territoriale d'aménagement*** *ou un schéma de mise en valeur de la mer* ".

On peut considérer également que les retouches successives au dispositif des DTA ont été dans le sens d'une formalisation plus poussée de la procédure de consultation, au bénéfice des Régions. La CRADT[104] instaurée par la LOADDT doit être consultée sur les projets de DTA (art. 7 LOADDT), les avis des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés doivent être joints aux projets de DTA lors de leur mise à disposition du public pendant deux mois (art. 47 LOADDT).

Les DTA sont certes loin de couvrir l'ensemble du territoire. Sept ensembles géographiques sont à ce jour concernés[105]. Ils sont d'échelle infra-régionale, ce qui oblige dans le cadre d'une procédure d'élaboration de SRADT à considérer leur ressort comme un " territoire à enjeux " au même titre que l'État. Il serait tout à fait envisageable qu'une DTA ait un ressort recoupant plusieurs territoires régionaux, ce qui peut être considéré *a priori* comme une source de complications, mais c'est peut-être l'outil le mieux adapté pour traiter des espaces " transfrontaliers " avec le maximum de cohérence, en l'absence ou en complément des schémas interrégionaux prévus par l'article 6 de la LOADDT.

[104] Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire.
[105] La première vague (1996) comportait cinq sites expérimentaux : aire métropolitaine de Marseille, estuaire de la Seine, estuaire de la Loire, département des Alpes-Maritimes et Alpes du Nord. Sont venus s'ajouter à cette première liste l'Aire urbaine de Lyon (1998) et les bassins miniers lorrains (1999).

L'exemple de la DTA des Alpes-Maritimes

La DTA est en cours d'approbation en 2003, après un feu vert du Conseil d'État en date du 27 août 2003[106]. Ce document, dont la version initiale date de 2001 et qui a été remanié après concertation en 2002, est organisé en quatre parties :

-un diagnostic (situation, état de l'environnement et du développement économique, social, etc.),
-des objectifs généraux répartis en trois sous-ensembles : le confortement du positionnement du département, la préservation et la valorisation de l'environnement, enfin la maîtrise du développement et la gestion économe de l'espace,
-les orientations et modalités d'application des lois Littoral et Montagne. Ce point spécifique tient au fait que l'essentiel du territoire départemental est du ressort de l'une de ces deux lois,
-l'application des principes énoncés dans l'article L.121-1 du code de l'urbanisme et les politiques d'accompagnement susceptibles d'être mises en œuvre par l'État et les collectivités.

Le diagnostic conclut à un risque non négligeable de perte d'attractivité pour le département du fait de l'impossibilité d'absorber à terme les développements suscités par le dynamisme actuel. La consommation anarchique d'un espace rare et l'existence de goulets d'étranglement difficiles à supprimer sur les réseaux de transport constituent les deux principales préoccupations des rédacteurs.

Dans le domaine des transports, les propositions portent sur l'ensemble des modes présents sur le territoire départemental : optimisation des capacités de l'aéroport de Nice (lequel ne peut être agrandi ni doublé par une autre plate-forme), aménagement du port de Nice pour accueillir davantage de navires de croisière et pour assurer de façon plus efficace le trafic vers la Corse, augmentation de la capacité de l'axe ferroviaire littoral et approfondissement des perspectives de développement de la ligne Nice – Cuneo – Turin, création de nouvelles liaisons routières locales Nord-Sud et Est-Ouest pour soulager la A8, etc. Dans le sous-chapitre consacré à la maîtrise du développement, les déplacements urbains sont abordés avec l'affirmation d'une nécessaire priorité pour les transports collectifs et un objectif de réalisation d'un réseau maillé et interconnecté de transports collectifs en site propre associant le chemin de fer (SNCF et chemins de fer de Provence) et des TCSP urbains à créer (Nice, Cannes, liaison Nice – Sophia-Antipolis). Un certain nombre de pôles d'échanges multimodaux sont proposés.

Ce résumé rapide donne une idée de l'importance des interactions entre ce document et un futur SRADT PACA. L'adhésion des différents niveaux de collectivités en charge de la planification territoriale à cette démarche est donc plus que jamais nécessaire.

2) Volet transport du SRADT et documents de planification à l'échelle des agglomérations : SCOT et PDU

Dans ce cas de figure, le problème réside dans l'antériorité de documents censés être compatibles avec les futurs SRADT. L'absence de hiérarchisation entre collectivités déjà évoquée plus haut amène forcément la Région à tenir compte des documents déjà publiés.

- **Les Schémas de cohérence territoriale (SCOT)**

Fiche signalétique

Texte(s) de référence : Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000, Loi 2003-590 du 2 juillet 2003, art. L.121-1 à L.121-9 et L.122-1 à L.122-19 du Code de l'Urbanisme.
Échelle de décision : celle des agglomérations de plus de 15 000 habitants
Mode d'élaboration : établissement par un EPCI[107] ou syndicat mixte à son initiative. Une procédure de concertation est obligatoire, et les collectivités comparables voisines, celles de

[106] Pour plus d'information, voir le site Internet de la DDE des Alpes-Maritimes http://www.alpes-maritimes.equipement.gouv.fr/accueil_ext.html?x=06_AMENAGEMENT_URBANISME/actualites_du_theme.htm
[107] Établissement public de coopération intercommunale.

rang supérieur (département, région) et les établissements publics concernés sont consultés à leur demande.
Nature des interactions : les SCOT peuvent prévoir des créations ou modifications de dessertes ou d'infrastructures susceptibles d'affecter la politique régionale en la matière.

Les SCOT[108] obéissent à des principes, exposés dans la nouvelle rédaction de l'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme, assez similaires à ceux qui régissent les documents d'échelle supérieure depuis 1999[109]. L'interaction transports-territoires est notamment abordée à travers la recherche d'une plus grande mixité sociale et d'un meilleur équilibre entre emploi et habitat (2e alinéa). Elle l'est de façon plus explicite dans le 3e alinéa : " *Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile*, (…) ".

La politique menée par les agglomérations doit être compatible avec la politique de l'État manifestée à travers les DTA (si elles existent) ou à défaut avec les principes généraux inscrits dans l'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme. Le Préfet est chargé de veiller à cette compatibilité et il peut, dans les deux mois suivant l'adoption du SCOT par la collectivité, demander des modifications. Cette demande a pour effet de bloquer l'entrée en vigueur du schéma jusqu'à réception de la délibération votant sa version modifiée.

Les relations sont beaucoup plus floues avec les SRADT. Au moment de l'instauration de ces derniers, les SCOT n'existaient pas encore. Dans la loi SRU, il n'est question que de prise en compte des programmes d'équipement de l'État, des collectivités locales, des établissements et services publics. La seule compatibilité requise est avec les chartes des parcs naturels régionaux (art. L.122-1 C.U.). Dans le processus d'élaboration, la Région peut être consultée à sa demande, dans les mêmes conditions que les services de l'État (art. L.122-6 C.U.). Ensuite, son avis est sollicité après délibération de l'EPCI ou du syndicat mixte sur le projet de schéma, avec un délai de réponse de trois mois au-delà duquel l'avis est réputé positif. Une nouvelle transmission intervient à l'issue de l'enquête publique et d'éventuelles modifications. La Région a donc l'occasion d'exposer les éventuelles interactions qu'elle pourrait relever avec sa politique d'aménagement.

Dans l'autre sens, le SRADT " *veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional* " (art. 5, 1° de la LOADDT). En d'autres termes, il doit tenir compte de ce qui a déjà été acté à l'échelon inférieur, ce qui est conforme à la non-hiérarchisation des collectivités voulue par le législateur lors de la décentralisation.

b- **Les Plans de déplacements urbains (PDU)**

Fiche signalétique
Texte(s) de référence : Loi 82-1153 du 30 décembre 1982, Loi 96-1236 du 30 décembre 1996, Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000, Loi 2003-590 du 2 juillet 2003.
Échelle de décision : agglomération
Mode d'élaboration : L'élaboration est du ressort de l'autorité organisatrice des transports urbains. L'État y est associé. Professionnels, associations d'usagers et de protection de l'environnement et chambres de commerce sont consultés à leur demande. Les collectivités concernées donnent un avis dans les trois mois qui suivent la délibération approuvant le projet. Une enquête publique intervient ensuite, avant adoption définitive.
Nature des interactions : Le PDU poursuit les mêmes objectifs que le volet Transport du SRADT à l'échelle des agglomérations et il peut préconiser des projets lourds.

[108] Il va sans dire que nous entendons ici par SCOT les documents réellement établis ou révisés en application de la loi SRU, ce qui exclut les anciens Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme demeurant applicables pour une durée maximale de dix ans au titre de la nouvelle rédaction de l'article L.122-18 du Code de l'Urbanisme.
[109] La loi SRU précise dans son article 1er que les mêmes objectifs sont applicables aux DTA abordées précédemment.

Dans l'articulation des différents documents de planification touchant aux transports, le PDU constitue l'échelon le plus local, censé être compatible avec les SCOT et schémas de secteur, les DTA et le PRQA si ces deux dernières catégories existent. Toujours dans un souci de non-hiérarchisation entre les collectivités, aucun lien n'est établi entre le PDU et le SRADT. Mais là aussi, les objectifs sont très proches, notamment pour ce qui concerne le report modal vers les modes les moins polluants et les plus économes tant pour les déplacements de personnes que pour les transports de marchandises. C'est l'échelle qui différencie le plus les deux documents.

Il existe cependant des articulations à privilégier, notamment pour ce qui concerne les espaces périurbains ou les liaisons entre agglomérations jointives. L'usage croissant du mode ferroviaire, jusque-là domaine réservé des Régions, par des AO de transport urbain en est la meilleure illustration dans la mesure où il peut générer à terme des conflits d'usage. En revanche, des effets positifs peuvent être retirés par exemple de créations de gares nouvelles en périphéries des grandes agglomérations, qui peuvent devenir des pôles d'échanges associant réseau urbain et réseau régional. Des opérations de ce type doivent être inscrites dans le SRADT, ce qui les rend éligibles à une inscription dans le CPER et donc à un co-financement impliquant l'État. On pourrait également évoquer le développement de tarifications intégrées ou de systèmes d'information multimodaux. Une telle recherche de synergies peut aussi s'exercer pour mettre en cohérence les politiques des régions et des grandes agglomérations en matière de transport de fret : le report modal souhaité ardemment aux deux échelles ne peut s'effectuer dans de bonnes conditions que si la rupture de charge est organisée : création de centres de distribution urbaine, réactivation de gares de marchandises intra muros voire de lignes ferroviaires délaissées, remaniement d'infrastructures portuaires, etc.

*

Il résulte de cette approche de documents votés par d'autres collectivités que le dialogue et la concertation sur des territoires d'échelle infra-régionale (bassins d'emploi, pays, agglomérations) seront les seuls moyens de mettre en cohérence les objectifs de la Région avec ceux de ses partenaires. Rappelons pour mémoire la phrase ajoutée par la LOADDT (art. 42, b/) à l'article 4 de la LOTI :

" *En tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement, les autorités compétentes pour l'organisation des transports et la gestion des infrastructures coordonnent leurs actions à partir d'une analyse globale et prospective des besoins de déplacement et harmonisent leur politique dans les aires urbaines et au niveau régional*".

L'adoption à venir de la plus grande partie des SCOT et la révision prévisible à court terme des PDU de la première génération (1997-2000), même si les échéances ont pu être repoussées pour ces derniers[110],seront l'occasion de rechercher systématiquement ces cohérences et d'articuler les objectifs de chacun.

Les objectifs édictés par la LOADDT et la loi SRU pour toutes les échelles de documents de planification sont de surcroît très proches, ce qui devrait faciliter le dialogue entre les collectivités.

3) Volet transport du SRADT et Schémas départementaux de transports collectifs

Fiche signalétique

Texte(s) de référence : circulaire du 16 février 1978
Échelle de décision : département
Mode d'élaboration : non codifié
Nature des interactions : niveau de service et tracé de lignes routières interurbaines susceptibles de s'intégrer dans le SRADT moyennant modifications.

[110] L'article 38 de la Loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 repousse le délai fixé pour l'approbation des PDU au 3 juillet 2006 (trois années après sa promulgation).

Ce type de document est issu d'une circulaire et il n'a aucun caractère obligatoire. Il n'existe pas de définition stricte du SDTC, parfois baptisé schéma départemental de déplacements. Il n'a pas la force juridique du Plan départemental des transports qui est pourtant un simple registre des services et des exploitants de ces services. Il se peut même dans certains cas qu'il n'ait pas été approuvé par une délibération du conseil général.

Dans l'arsenal des textes parus depuis 1995, le SDTC n'est jamais cité[111]. La référence qui y était faite indirectement dans l'ancienne rédaction de l'article 4 de la LOTI a même disparu à l'occasion de la révision introduite par la loi Voynet.

Le contenu des SDTC produits peut se rapprocher de celui des anciens SRT, avec un état des lieux des réseaux et des territoires, un diagnostic de l'offre actuelle et des propositions d'action à court et à plus long terme. Ce type de document a pu servir de préalable à des restructurations de réseau. Il a également pu être l'occasion de préciser la position du département dans l'optique de discussions avec d'autres collectivités (AO urbaines, Régions). Selon son mode de production, les contenus sont plus ou moins opérationnels[112].

Ce n'est pas pour autant que le SDTC doit être ignoré, dans la mesure où il en existe une version récente et où les contenus se rapprochent de ceux d'un SRT. Une négociation entre la Région et le département concerné doit permettre de le modifier si besoin est, c'est-à-dire si la Région estime que des tracés de lignes départementales doivent être adaptés pour optimiser l'articulation entre réseaux.

Quelques SDTC récents

Ain : 1999
Ardèche : 2000
Bouches du Rhône : 1998
Haute-Garonne : 2000
Indre-et-Loire : 1998
Nord : 2000
Tarn : 1998
Yonne : 2002

SDTC en cours

Eure-et-Loir
Finistère
Ille-et-Vilaine
Jura
Maine-et-Loire
Haut-Rhin
Pyrénées-Atlantique

[111] L'analyse du nouveau contexte territorial et institutionnel réalisée en septembre 2001 par l'Assemblée des départements de France sous le titre *Le département dans le nouveau contexte territorial et institutionnel ; Analyses et propositions d'actions pour une valorisation des politiques départementales* est symptomatique de ce délaissement du SDTC : il n'est cité à aucun moment, les stratégies proposées passant par une bonne négociation avec les pilotes des procédures nationales, régionales et d'agglomération.

[112] Pour plus de détails, on peut se reporter utilement au rapport de Sandrine de Lahondès publié par le GART en janvier 2001 et intitulé *Schémas départementaux de transports : de procédures classiques à des démarches novatrices*.

C) Proposition de démarche

La démarche d'élaboration d'un SRADT s'inscrit dans le cadre défini par le décret n° 2000-908 du 19 septembre 2000 relatif au Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. Le volet Transport, considéré comme une composante du tout que constitue le schéma, doit s'intégrer dans le processus de concertation global, le décret étant surtout contraignant pour ce qui concerne le périmètre de concertation (autres collectivités, public) et la chronologie d'élaboration et d'adoption.

1) Les dispositions du décret du 19 septembre 2000 relatif aux SRADT

Article 1
Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire comprend :
a) Un rapport établissant un diagnostic de l'état actuel du territoire régional et présentant, dans ses dimensions interrégionales, nationales et européennes, l'évolution économique, sociale et environnementale sur vingt ans de ce territoire ;
b) Une charte régionale qui définit les orientations fondamentales à dix ans du développement durable de ce territoire et fixe à cet effet les principaux objectifs d'aménagement et d'équipement en cohérence avec les politiques de l'État et les différentes collectivités territoriales ;
c) Des documents cartographiques, traduction spatiale de la charte régionale et des choix qu'elle comporte.

Article 2
Le conseil régional fixe les modalités d'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, notamment les modalités selon lesquelles sont associées les personnes mentionnées à l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 susvisée. Il détermine également les conditions dans lesquelles sont assurées l'exécution du schéma régional et l'évaluation périodique de sa mise en œuvre.
Le préfet de région et les préfets de département dans la région communiquent au président du conseil régional la liste actualisée des groupements de communes compétents en matière d'aménagement et d'urbanisme et celle des pays dont le périmètre définitif est arrêté, en vue de permettre leur association à l'élaboration du schéma régional.

Article 3
Le président du conseil régional demande au préfet de région, à l'exécutif des collectivités territoriales compétentes, aux établissements et organismes publics communication des documents de planification et des projets d'investissement ayant une incidence sur l'aménagement et le développement de la région. Il tient compte des projets et documents communiqués dans les délais impartis, pour assurer la cohérence des politiques de l'État, des collectivités territoriales et des organismes publics dans la région.

Article 4
Le projet de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire préparé par le conseil régional en association avec les personnes mentionnées à l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 susvisée est adressé, pour avis, aux conseils généraux des départements de la région, au conseil économique et social régional et à la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire. L'avis de ces organismes est réputé favorable s'il n'a pas été rendu dans le délai de trois mois courant du jour de leur saisine.
Le projet de schéma régional est transmis, pour observations éventuelles, au préfet de région et aux conseils régionaux intéressés.

Article 5
Le président du conseil régional met à la disposition du public le projet de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. L'avis de mise à disposition du public est affiché dans toutes les mairies des communes situées dans la région et publié dans au moins deux journaux diffusés dans la région.
Le projet de schéma régional, assorti des observations des personnes associées à son élaboration ainsi que des avis et observations recueillis en application de l'article 4, est mis à la disposition du public, pendant deux mois, au siège du conseil régional et de chaque conseil général, ainsi que dans les mairies des chefs-lieux de département et d'arrondissement. Des registres sont ouverts au public pour

qu'il puisse y consigner ses observations. Ces registres sont transmis au conseil régional à l'issue de la consultation.

Article 6
Le conseil régional délibère sur le projet de schéma régional éventuellement modifié pour tenir compte des avis et observations prévus aux articles 4 et 5 ci-dessus.
La délibération adoptant le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire comporte les motifs justifiant les principaux choix et orientations retenus.

Il s'agit surtout de règles touchant à la forme et à la procédure. L'article 1 fixe la consistance de ce qui doit être produit. Les articles 2 et 3 précisent ce qui doit être fait en amont de l'élaboration des SRADT. Les articles 4 et 5 codifient la consultation des autres collectivités et du public. Enfin, l'article 6 donne le mode opératoire de l'adoption définitive du SRADT.

Reste à l'initiative de la Région dans ce registre formel et procédural :

- Le mode d'intégration du volet Transports dans le tout qui est envisagé par ce décret. Il y a là une marge de manœuvre que les Régions engagées à ce jour dans une démarche SRADT n'ont pas utilisée de la même façon ;
- Le mode d'intégration des différents partenaires institutionnels dans le dispositif de conception du volet Transport. Dans la plupart des procédures étudiées, cette intégration se fait en amont de la production de la première version su schéma.

2) Le statut ambigu du volet Transport du SRADT dans les faits

Un tour rapide des sites Web des Régions engagées dans une procédure de SRADT en dit long sur ce statut particulier du volet Transport, qui est en même temps un schéma régional des transports (art. 14-1 de la LOTI révisée, II) :

" *Le SRADT doit aussi intégrer le Schéma régional de transport* " (Bretagne)[113]

" *Le SRT est un document définissant la stratégie de la région en matière de transports à moyen et à long terme. Il prend en compte et contribue aux objectifs définis au sein du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.* " (Nord Pas de Calais)[114]

" (…) *le SRADT constituera le socle de l'action régionale pour les années à venir en intégrant les schémas sectoriels tels que le SRIR 2002/2004 (Schéma routier d'intérêt régional), le Schéma régional de transport multimodal ou encore le schéma régional des formations* (…) " (Pays de la Loire)[115]

Ces trois citations montrent que le SRT, au même titre que d'autres schémas sectoriels, constituerait *a priori* un produit à part, intégrable pour tout ou partie dans le SRADT final. Dans le cas de la Bretagne et des Pays de la Loire, des SRT existent déjà. Le SRADT intégrera dans une de ses parties des éléments relatifs aux transports, mais pas l'ensemble des SRT. Dans le cas du Nord - Pas de Calais, le SRT est en cours d'élaboration en même temps que le SRADT, mais il demeurera un produit à part entière, qui se nourrira des objectifs énoncés par le document généraliste tout en l'alimentant pour sa partie transports.

En Rhône-Alpes, un premier SRT a été voté en 1997 et fait l'objet actuellement d'une actualisation, qui consiste en une déclinaison territoriale et un élargissement à l'ensemble des transports (voyageurs et marchandises) et des modes (collectifs et individuels). Le SRADT à horizon 2020, actuellement en phase de consultation pour avis, intègre de fait le SRT dans son état actuel c'est-à-dire le SRT 1997 voté, en tant que volet transport de voyageurs, et ceci au-delà des orientations stratégiques plus

[113] http://www.region-bretagne.fr/french/territoire/sradt/sradt_sradt01.htm (consultation du 9 septembre 2002).
[114] http://www.cr-ndpc.fr/sradt/groupes/transport.htm (consultation du 9 septembre 2002).
[115] http://paysdelaloire.fr/actualite/presse/detail.asp?fl0_0=179 (consultation du 28 octobre 2002).

générales ou des grands projets d'intérêt régional du SRADT qui font à plusieurs reprises référence au transport. Le SRADT incorporera ensuite le nouveau SRT voyageurs et marchandises tous modes, une fois celui-ci voté. Le SRT en cours d'actualisation est conçu comme un document à part entière compatible avec le SRADT, en s'inscrivant dans les valeurs fondatrices et les grands projets d'intérêt régional de ce dernier. Le SRT permet ainsi d'approfondir les problématiques transport et d'interaction entre les transports et l'aménagement du territoire, l'urbanisme ou l'environnement. Les deux documents font l'objet d'une validation politique individuelle par l'assemblée régionale. La validation du nouveau SRT conduira celui-ci à être le « volet transport » du SRADT à horizon 2020 de la Région Rhône-Alpes.

Cela dit, d'autres Régions font complètement abstraction d'un SRT autonome, et intègrent un (ou plusieurs) chapitre(s) Transports au sein de leur SRADT sous forme d'objectifs. C'est le cas de la Bourgogne. Les transports se situent au rang d'outils d'aménagement ou d'objets de politiques de valorisation (cas de la filière Transports - Logistique en Bourgogne par exemple) au même titre que d'autres secteurs. Ils contribuent à la cohésion régionale, à la solidarité entre les territoires, etc. Cette approche est la plus conforme à la Loi qui ne voit qu'un seul et même document.

Tableau : les occurrences du transport dans un SRADT "généraliste" avec (Languedoc-Roussillon) ou en l'absence de tout SRT officiellement approuvé par ailleurs (Bourgogne).

LANGUEDOC-ROUSSILLON	
Plan du SRADT	Thème transport
Livre 1: Les enjeux de la démarche prospective	
1- Une nouvelle dynamique des territoires	*Pas de lien*
2- Le Languedoc-Roussillon dans la nouvelle dynamique des territoires	*Pas de lien*
3- Une démarche fondée sur l'observation, l'expérience et l'écoute	*Une référence au dossier de consultation du SRT de 1997.*
4- Une vision multipolaire de l'aménagement du territoire	*Pas de lien*
Livre 2 : Charte d'aménagement et de développement durable du territoire	
Chapitre I : Le défi de l'intelligence	
1 – Adapter l'offre de formation aux réalités et aux futurs de l'économie régionale	*Pas de lien*
2- Organiser en réseau le système d'enseignement scolaire	*Pas de lien*
3- Consolider l'enseignement supérieur et la recherche…	*Pas de lien*
4- Favoriser l'accès de tous à la culture	*Pas de lien si l'on excepte la politique d' " itinéraires patrimoniaux " que la région entend promouvoir*
Chapitre II : Le défi de la valeur ajoutée, de l'innovation et de la qualité	
1- Conforter les points d'ancrage et les réseaux de la croissance dans les PME/PMI.	10 lignes sur la nécessité de disposer de réserves foncières bien desservies et de développer la logistique

BOURGOGNE	
Plan du SRADT	Thème transport
Livre 1 : Quelle trajectoire vers 2015 ?	
Chapitre I : Diagnostic	
1-Les tendances du développement régional 1990-1998	• 1 carte sur les infrastructures • Les transports sont abordés comme services en croissance au même titre que la recherche & développement
2-Les logiques de structuration infra-régionales	Les transports sont abordés comme symptômes de certains constats (fragmentation territoriale, solidarités)
3 – Ce qu'il faut retenir du diagnostic	Les axes de transport (A6, A77, etc.) structurent des corridors.
Chapitre II : Enjeux et orientations stratégiques	
1- La trajectoire générale de développement à l'horizon 2015	*Chapitre centré sur les territoires comme éléments moteurs*
2- Six principes d'aménagement et de développement	*Les transports ne sont que sous-entendus*
3- Des stratégies à l'horizon 2015	• Les infrastructures apparaissent dans les orientations stratégiques pour l'enjeu économique : valorisation de la position géostratégique de la région. • Les transports collectifs sont abordés dans les enjeux liés à la qualité de la vie.
Livre 2 : Charte d'aménagement et de développement durable du territoire	
1. Les déplacements et les transports au service de l'ouverture européenne et de l'aménagement du territoire	
Approche par mode (routier, ferroviaire, aérien,…) et par échelle	

2- Préparer l'agriculture et l'industrie agroalimentaire aux nouvelles conditions du marché	*Pas de lien*
3- Confirmer une politique globale de filière bois	*Pas de lien*
4- Soutenir et développer la filière " produits de la mer "	*Pas de lien*
5- Développer un tourisme pérenne, fondé sur la diversité régionale	*Pas de lien*
Chapitre III : le défi de l'équilibre territorial **1-Un amphithéâtre étagé sur trois gradins et irrigué par un maillage de villes**	
• Les zones de montagne du Massif central et des Pyrénées et leurs piémonts	Priorité au désenclavement Projets structurants routiers et en transports collectifs
• La plaine	Optimiser les réseaux d'infrastructures et assurer la complémentarité entre modes de transport. Pas de projets précis.
• La frange littorale	*Pas de volet Transport*
• Un espace irrigué par un maillage de villes	*Pas de volet Transport*
2- Les pactes territoriaux de croissance : des réponses au besoin de proximité	19 pactes sont abordés successivement, avec ou non des volets Transport d'importance très inégale, où l'on trouve des projets précis.
3- Le dialogue des territoires : des projets structurants et des projets rayonnants	
• La complémentarité dans l'espace : transports et infrastructures de communication (inclut de fait l'énergie et l'eau) ***Il est précisé en note de bas de page que ce sous-chapitre intègre le SRT voté le 26 juillet 1999.***	Caractéristiques des infrastructures existantes et des services offerts Points forts et fragilités du système : capacité, grands projets d'État, qualité du service, transport d'énergie et stockage d'eau. Enjeux du futur à travers de grands chantiers : développement du combiné, renforcement du ferroviaire, intermodalité, etc.
• La complémentarité dans le temps : les TIC	*Pas de lien*
• Les projets rayonnants : quatre exemples	▪ Le Canal du Midi, ▪ La Cité de Carcassonne, ▪ Le Pont du Gard ▪ L'espace logistique Languedoc-Roussillon
▪ Des infrastructures et des services de santé accessibles à tous	*Pas de lien*
4- Le rayonnement méditerranéen et européen du Languedoc-Roussillon	*Pas de lien direct : concerne surtout la coopération décentralisée et l'Eurorégion.*

(réseaux trans-européens, desserte du territoire régional) des actions envisageables. Conclusion sur la nécessité d'améliorer la coordination entre les modes.	
2. Des services à la population pour tous les territoires et tous les bourguignons	
• Proposer des services de proximité • La lutte contre l'exclusion • Faire de la culture un pouvoir de vie • Développer la pratique du sport • Promouvoir l'activité commerciale et artisanale • Favoriser l'accès aux soins pour tous	*Les transports ne sont pas cités ; approche très générale.* *Pas de lien particulier*
3. La formation et la recherche au service de l'emploi et du développement économique	
Une occurrence des formations en transport et logistique, considérées comme nécessaires du fait du caractère de territoire de transit de la région.	
4. La qualité de la vie et de l'environnement au service de l'attractivité et de l'image de la Bourgogne	
Pas de lien particulier	
5. L'ouverture interrégionale et internationale au service de la Bourgogne du Grand Large	
• Développer les relations interrégionales	Un sous-chapitre particulier traite des relations avec la Franche-Comté, un second des forces centrifuges (attractions externes) qui peuvent être transformées en atouts, un troisième enfin des interdépendances croissantes avec l'Auvergne, le Centre et la Champagne-Ardenne.
• Renforcer les partenariats européens et internationaux	Un paragraphe sur la nécessaire valorisation des flux de transit internationaux
6. Les politiques du Territoire au service de la cohésion et de l'équilibre de la région	
• S'organiser pour mieux se développer	Les transports reviennent parmi les politiques sectorielles au service des territoires : ils contribuent à l'équilibre entre ces derniers, à leur désenclavement
• Affirmer des solidarités	*Approche territoriale (pays, agglomérations, espaces de coopération, etc.)*

Les deux documents mis en parallèle ci-dessus sont d'ampleur inégale. Le SRADT Bourgogne, figures comprises, compte 110 pages. Son homologue du Languedoc-Roussillon en compte largement le double sans les figures (237 pages). Paradoxalement, les transports sont davantage présents dans le

SRADT Bourgogne, et davantage en lien avec les autres aspects de l'aménagement (le développement de la notion de corridor en est un bon exemple). Dans le SRADT Languedoc-Roussillon, ils apparaissent à la fois comme enjeu dans deux des trois sous-ensembles individualisés, comme objet d'investissement dans les pactes territoriaux (mais de façon très inégale) et comme objet de politique régionale dans le sous-chapitre thématique s'inspirant directement du SRT. Ce sous-chapitre est court et il inclut dans son champ ce qui touche à l'énergie et à l'eau en tant que ressource. Enfin, il est difficile de considérer le livre I de ce SRADT comme vraiment conforme aux prescriptions de l'article 1 du décret dans la mesure où il affiche des principes avant de décrire une procédure et donc il ne donne pas d'éléments de diagnostic du territoire régional.

Ces deux exemples montrent que la forme prescrite par le décret du 19 septembre 2000 n'est pas très contraignante, mais ils conduisent à se poser les questions suivantes :

-Comment articuler les contenus de la partie diagnostic et de la charte ? Si l'on confronte l'article 14-1 de la LOTI et l'article 1 du décret précité, le diagnostic peut intégrer une analyse du niveau de service des réseaux existants, au regard des évolutions de la demande et de leur degré de durabilité au regard des objectifs fixés par la LOADDT (effets sur l'environnement, la sécurité et la santé notamment). Le reste a davantage vocation à figurer dans la charte, dans la mesure où il s'agit d'orientations politiques : objectifs de services de transport aux usagers, modalités de mise en œuvre et de hiérarchisation, effets sur la consistance des réseaux, etc. En tout état de cause, ce qui tient lieu de SRT ne peut figurer dans une seule des deux parties du SRADT.

-Comment transcrire un SRT " autonome " dans un document plus global comme le SRADT ? Cela concerne surtout les régions qui ont entrepris une démarche SRT avant que le SRADT ne soit codifié ou qui mènent de front les deux démarches de façon dissociée. Les SRT engagés avant la sortie de la LOADDT étaient souvent organisés selon la très classique succession constat -> diagnostic -> propositions telle qu'elle était préconisée par la direction des transports terrestres, et telle qu'elle avait été adoptée à l'échelle des agglomérations pour les PDU. Il va de soi que cette architecture se prête bien à une intégration dans le SRADT selon les modalités préconisées dans l'alinéa précédent, à condition que les enjeux correspondent aux préoccupations actuelles (développement durable, lutte contre l'effet de serre, etc.) et que le volet marchandises ne soit pas anecdotique. Dans le cas de démarches menées en parallèle, il importe de configurer le SRT de façon à faciliter son intégration dans le SRADT.

-Faut-il mettre l' ensemble d'un SRT pré-existant dans le SRADT ? La réponse est forcément négative pour plusieurs raisons : les deux documents sont de volume comparable, le SRT ancienne formule est un tout qui a sa logique propre, sectorielle, et qui comprend des analyses répétitives et d'un degré de détail non conforme à l'esprit d'un document politique de synthèse comme le SRADT. Il faudra donc synthétiser le SRT et mettre en valeur ses diagnostics et propositions dans l'optique d'un questionnement plus global sur le fonctionnement des territoires et des activités.

-Le volet Transport du SRADT doit-il être individualisé et " détachable " ? Ce serait dommageable pour la cohérence du SRADT qui est avant tout un document d'aménagement où la dimension territoriale l'emporte du moins en théorie sur la dimension sectorielle. L'exemple du SRADT Bourgogne que nous avons détaillé plus haut montre que cette approche où les questions de transports et de déplacements sont fondues dans un raisonnement global est la garantie d'un document plus court et plus percutant. **Il peut en revanche renvoyer à des annexes sectorielles plus détaillées ou plus systématiques à défaut d'un schéma en bonne et due forme, ou à un document particulier de programmation en application des principes du SRADT.**

Pour résumer, on peut considérer que le volet Transport du SRADT et le SRT ancienne formule n'ont ni les mêmes objectifs ni les mêmes contenus. Le SRADT exprime les ambitions de la Région sur une durée assez longue (10 ans). C'est une vision du territoire exprimée avant tout par l'assemblée régionale, davantage politique que technique. Son volet transport, dans la mesure où l'on estime qu'il faut l'individualiser ainsi, ne reprend pas forcément le contenu d'un SRT tel qu'on le connaissait

auparavant. Cette évolution est visible dans un certain nombre de Régions où la réalisation du SRADT est confiée à une direction de l'Aménagement ou de la Prospective, la direction Transports n'étant consultée qu'au coup par coup ou n'intervenant que pour alimenter certaines parties du document.

3) Le dispositif de production du volet Transport et la place de la concertation

Les textes ne sont guère prescriptifs, comme nous avons pu le voir, pour ce qui concerne la production des SRADT, les modalités d'association d'autres partenaires étant laissées à l'appréciation de la Région. En revanche, ils sont beaucoup plus précis sur la consultation en aval de la production d'une première version du schéma : les organismes et collectivités qui doivent donner leur avis figurent dans l'article 4 du décret du 19 septembre 2000 et les modalités de consultation du public sont énoncées dans l'article 5 du même décret. La Région n'est guère contrainte dans les phases d'études et consultations préalables et de rédaction de son projet, ce qui peut l'amener à choisir entre plusieurs dispositifs.

Ce choix n'est cependant pas neutre, ce qui nous amènera à passer en revue les relations envisageables avec les autres collectivités dans le cadre d'une nécessaire concertation qui, non seulement devra respecter les prérogatives de chacun, mais aussi positionner la Région comme décideur autonome. Certaines démarches SRT de la seconde moitié des années 1990 (Champagne-Ardenne mais aussi Midi-Pyrénées) ont placé les autres niveaux de collectivité en position de quasi-décideur du fait de l'effacement relatif de la Région ou de son autocensure (souci d'être consensuel affectant sérieusement le contenu du schéma) : un juste milieu doit être trouvé…

a- Le choix d'un dispositif de production

Ce choix est vaste si l'on se réfère aux démarches en cours et à celles qui avaient été menées pour les SRT produits dans la dernière décennie. Il dépend en fait des objectifs assignés au document et du degré de connaissance que la région peut avoir du fonctionnement de son territoire et de l'efficacité des réseaux qui le parcourent. L'intervention de bureaux d'études ou d'experts extérieurs sera d'autant plus sollicitée que les objectifs seront opérationnels et le degré de connaissance faible. Dans une situation opposée (objectifs plus généraux, connaissance jugée suffisante), on verra les services de la Région produire en interne un document de cadrage ou une déclaration politique. La durée du processus de production ne sera évidemment pas la même. Entre ces deux extrêmes, la diversité des situations est grande. On peut cependant dégager trois tendances :

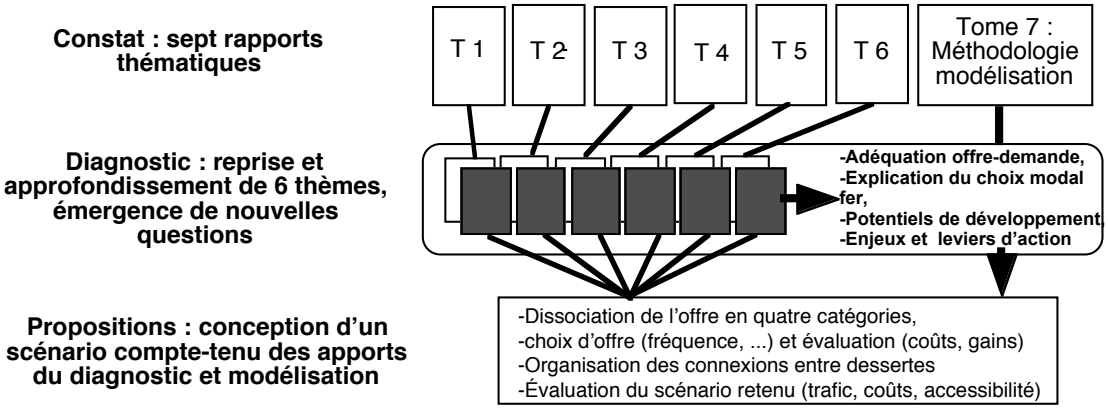
-**un primat accordé aux études préalables, au traitement de données, à la cartographie et à la modélisation**, de façon à produire un document de programmation très opérationnel. Dans ce cas de figure qui traduit une certaine soif de connaissances et le souci d'avoir la démarche la plus scientifique et technique possible, la région aura tendance à recourir aux services de bureaux d'études et d'experts et à rechercher avant tout la présence de partenaires fournisseurs de données (services techniques des autres collectivités, transporteurs, gestionnaires d'infrastructures, services de l'État comme l'INSEE, la direction régionale de l'Emploi, les Douanes, etc.) dans les structures de travail et de coordination (comité de pilotage, groupes de travail thématiques). L'exemple le plus abouti de cette politique se trouve en région Rhône-Alpes, qui cherche à approfondir sa connaissance du territoire, des flux et du niveau de service des réseaux sans interruption depuis 1995.

La démarche modélisatrice de la région Rhône-Alpes

Cette démarche a été initiée dès 1995, année de l'appel d'offres initial auquel a répondu un consortium mené par Systra. Elle a été facilitée par une entente jugée de grande qualité entre la Région, la SNCF et la direction régionale de l'Équipement. La conjonction des intérêts de ces trois institutions a permis la collecte d'un corpus impressionnant de données ainsi que des croisements jusque-là inédits mais toutefois difficiles du fait de la difficile compatibilité entre des données collectées à des dates différentes et pouvant reposer sur des méthodologies diverses.

Une modélisation *ad hoc* de grande ampleur sur la base d'un corpus de données relatives à l'année 1995 devait permettre de comparer plusieurs scenarii. Il s'agissait d'évaluer un schéma global de desserte concernant l'ensemble des déplacements de la région, quelle que soit leur échelle.

La figure ci-dessous schématise la démarche qui devait être menée dans le cadre de la préparation du SRT finalement voté en 1997 avant que la modélisation ne soit engagée :



(source : Zembri, 1999)

La trop grande complexité du travail à mener a obligé à réduire les ambitions des trois partenaires en ne retenant qu'un seul scénario « long terme ». Il faut dire que la modélisation devait s'effectuer à partir de 367 zones, 15000 arcs et 11000 nœuds. Pour chaque type de relation et par motif, le modèle devait permettre d'estimer le choix modal et d'éventuelles inductions de trafic. Le manque de fiabilité des données et leur caractère incomplet n'a pas permis d'aller au bout de la démarche. Celle-ci est actuellement en cours de relance avec, dans le cadre du CPER 2000-2006[116], la mise en place d'un Observatoire régional des transports dédié aux relations voyageurs (un ORT marchandises existait auparavant) destiné à produire les données qui manquent cruellement à la Région. La Région participe en outre à la réalisation d'enquêtes-ménages élargies sur les bassins de Grenoble et de Saint-Étienne afin de mieux cerner les déplacements périurbains. Elle ne perd pas en tout état de cause l'espoir d'élaborer à court terme un modèle régional inter cité rail-route, qui pourrait concerner à plus long terme les flux de marchandises.

-**un primat accordé à la prospective, à la consultation la plus large possible et à un processus participatif** débouchant sur la constitution d'une culture commune et d'un consensus. On sera davantage dans le domaine du qualitatif et de l'appréciation d'évolutions sur le moyen voire le long terme. Dans ce cas de figure, la région comptera davantage sur des réunions de groupes de réflexion recrutant dans un maximum de cénacles (associatifs, socioprofessionnels, syndicaux, scientifiques, élus, etc.), thématiques ou territoriaux. Il pourra également être fait appel au CESR[117], instance rompue aux débats prospectifs. Les propositions techniques arrivent dans une seconde phase durant laquelle les techniciens tentent de transcrire sous forme d'actions les synthèses des différents groupes de travail. L'expérience alsacienne montre cependant que cette phase peut être délicate et peut révéler d'éventuelles faiblesses de maîtrise des débats en amont.

C'est ce type de démarche qu'a entrepris en 2002 la région Nord - Pas de Calais pour l'élaboration de son nouveau SRT.

La démarche participative initiée par la région Nord - Pas de Calais

L'élaboration du SRT recouvre dans le temps celle du SRADT, les réflexions conduites pour le premier contribuant ainsi à nourrir le second. Elle se déroule en deux phases successives : une phase de définition des objectifs stratégiques dans une réflexion prospective et une phase de production du

[116] Une enveloppe de crédits d'études d'un million et demi d'euros a été réservée pour la constitution de ce corpus de données. En outre, l'État et la Région financeront des observatoires locaux et des études intermodales sur un certain nombre d'axes.
[117] Conseil économique et social régional.

schéma. La première phase a donné lieu à la constitution de deux groupes de travail, respectivement consacrés à la mobilité des personnes et aux déplacements des marchandises. Un certain nombre de questionnements ont été adressés aux groupes de travail[118] réunissant des représentants des collectivités (élus, techniciens), du CESR et des services extérieurs de l'État, des chercheurs et universitaires, des associatifs, des représentants de la SNCF, de CCI et de la CRCI, d'entreprises ou de fédérations patronales, etc. Le prestataire extérieur chargé de l'assistance à maîtrise d'ouvrage du SRT anime les groupes et rédige les comptes-rendus et synthèses des débats. L'importance de ces groupes (97 et 86 membres à l'origine) ne semble pas constituer un obstacle, même si l'on reconnaît à la région que la création de sous-groupes thématiques ou par spécialités (chercheurs, exploitants, etc.) a pu apporter un plus à la réflexion globale. On alterne donc réunions plénières et réunions thématiques.

Les groupes ont commencé à se réunir en avril 2002. Une première synthèse a été produite à l'issue des trois premières séances pour chaque formation (juillet 2002). Certaines séances seront communes aux deux groupes, à leur demande, pour traiter de sujets à l'intersection des deux approches (les infrastructures par exemple). Les animateurs ont fait en sorte qu'il ne soit pas discuté de projets en particulier dans un premier temps, de façon à mener une réflexion dépassionnée et d'arriver à un certain degré de consensus sur les objectifs avant d'aborder les moyens. La première séance traitant de projets a eu lieu le 5 novembre 2002 seulement, soit plus de six mois après l'engagement des travaux.

Les synthèses intermédiaires et finales devraient permettre de nourrir une partie des deux schémas. Il restera cependant ensuite à rédiger le SRT proprement dit, ce qui sera fait de façon plus classique : un premier projet par le prestataire extérieur, puis une réappropriation par la Direction en charge des transports (DRT).

-**un primat accordé à l'expression d'une volonté politique et à l'affirmation de la collectivité régionale**, ce qui amène la Région a réaliser le schéma en interne, sur la base de contributions de ses directions sectorielles ou bien à faire réaliser le schéma par un bureau d'études sous sa direction, et à recourir au minimum d'avis extérieurs (en général, seuls les services déconcentrés de l'État et les transporteurs sont sollicités). C'est le mode de production qui peut générer le plus grand risque de blocage au moment de la concertation avec d'autres collectivités, comme l'a montré l'exemple de la Basse-Normandie en 1995-1996[119].

Le cas du SRT Centre de 1993 : une volonté politique forte appuyée sur le souci d'une meilleure connaissance du territoire et des déplacements

La Région n'oublie pas qu'elle a été déjà auparavant région-pilote (1974), et qu'elle a été appelée à élaborer à ce moment-là un SRT. Elle n'oublie pas non plus que ce dernier a été rejeté par l'État, et manifeste à la fois une très faible capacité d'oubli et une grande continuité dans ses idées et dans ses approches. C'est notamment observable dans le Cahier des charges annexé à l'appel d'offres émis en septembre 1990 : l'expérience malheureuse des années 1974-77 y est rappelée, le processus de conventionnement mis en place dans les années 1980 est égratigné au passage (une « *régularisation administrative de l'existant* »), et l'étude demandée est censée se référer aux travaux déjà effectués dans les années 1970 (études préalables au SRT 1975) et dans les années 1980 (études réalisées dans l'optique de l'arrivée du TGV Atlantique). Sont notamment demandées :

-une vérification de la pertinence du choix des 9 relations d'intérêt régional du SRT de 1975 ;
-une méthodologie d'enquête qui rende les résultats compatibles et donc comparables avec ceux de 1975 et 1985.

[118] Le détail des questionnements et la composition des groupes sont accessibles à l'adresse Internet suivante : http://www.cr-npdc.fr/sradt/groupes/transport.htm.

[119] Cf. Barbéria (Carlos), *Schémas régionaux de transport de personnes : intermodalité et coopération institutionnelle*, Mémoire de DEA Transport, ENPC / Université Paris XII, décembre 1996, 127 pages et Zembri (Pierre) et alii, *Les schémas régionaux de transport issus de la réforme Haenel : une difficile élaboration de documents réellement multimodaux dans un contexte décentralisé*, Rapport au Ministère de l'Equipement (DRAST), Marne-la-Vallée, LATTS, juillet 1997, 70 pages.

Ce souci de continuité n'exclut pas un intérêt pour une palette très large de thèmes stratégiques, de l'évolution des grands équilibres et déséquilibres régionaux aux moyens de favoriser l'intermodalité, en passant par le positionnement stratégique de la région vis-à-vis de la SNCF ou de la profession des transports collectifs routiers.

Le fait que la rédaction du Cahier des charges, puis bien entendu des études ait été sous-traitée, ne doit pas laisser penser que la Région n'a eu aucune prise sur le contenu des études et sur les orientations proposées *in fine*. Le contrôle a été constant, et les comptes-rendus des réunions du comité de pilotage associant représentants de la Région, des principaux transporteurs et de la DRE Centre, attestent d'un souci de rester dans le cadre défini au départ.

Le rendu définitif, inclus dans le document approuvé par la Région entre les 25 juin et 2 juillet 1993, reste au niveau technique (aspects financiers, propositions concrètes d'interventions à effectuer et montages juridiques à prévoir pour certaines opérations). Il est précédé d'un « Rapport du Président du Conseil régional » beaucoup plus politique, mais n'ignorant pas les conclusions du consortium sur les faiblesses constatées des transports régionaux et interrégionaux. Du coup, la délibération demandée aux conseillers régionaux se décompose en trois volets :

- l'approbation des choix prioritaires tels que définis dans le Schéma régional, au nombre de trois : définition du réseau régional, interventions souhaitées et cadre institutionnel d'action de la Région ;
- l'autorisation pour le Président de signer une nouvelle convention avec la SNCF, qui doit prendre en compte les orientations abordées dans le point précédent ;
- délégation à la commission permanente pour mettre en place un Plan Régional des Transports élaboré à partir du Schéma, en concertation avec les autres niveaux de collectivités et les transporteurs.

b- Le choix de modalités de concertation ou d'association d'autres collectivités et institutions

Le décret du 19 septembre 2000 impose l'association des personnes mentionnées à l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983[120] à l'élaboration du SRADT[121], tout en laissant la Région libre de déterminer les modalités de cette association. Ces personnes sont les suivantes :

-les départements,
-les agglomérations,
-les pays,
-les parcs naturels régionaux,
-les communes chefs-lieux de départements ou d'arrondissement,
-les communes de plus de 20.000 habitants,
-les groupements de communes compétents en matière d'aménagement et d'urbanisme,
-les représentants des activités économiques et sociales, dont les organismes consulaires.

Pour ce qui concerne plus particulièrement le volet Transport, la liste peut être revisitée en tenant compte des compétences dans ce domaine des partenaires énumérés. On peut envisager, au-delà de l'association obligatoire avec les autres niveaux en charge de la planification territoriale, une **association avec l'ensemble des autorités organisatrices de transport présentes sur le territoire régional** (départements, AO urbaines) **et les représentants des activités économiques et sociales pour tout ce qui touche au transport des marchandises et à l'intermodalité**. Il paraîtrait également intéressant d'associer à la démarche les Régions voisines ou leurs équivalents étrangers si le territoire faisant l'objet du SRADT est frontalier, de façon à pouvoir travailler sur la connexion entre les services d'échelle régionale.

[120] Cet article 34, relatif au SRADT, a été inséré par la LOADDT dans la loi 83-8 de décentralisation (dite aussi Loi Defferre). Il se substitue à un article qui portait sur tout à fait autre chose dans la version initiale du texte.
[121] Le SRT n'est pas spécifiquement visé. Il est donc possible de jouer sur son moindre encadrement réglementaire pour ne pas opérer d'association systématique. En revanche, ses dispositions passées au sein du SRADT, sous quelque forme que ce soit (annexe ou partie du texte principal) sont soumises à l'appréciation des partenaires associés.

Dans la mesure où la région est libre de choisir les modalités d'association, elle a tout loisir de les moduler d'un partenaire à l'autre, en fonction de l'importance des enjeux. On peut imaginer des partenaires permanents, associés d'un bout à l'autre de la démarche et des partenaires plus ponctuels, associés sur les seules questions les touchant directement.

La hiérarchisation des partenariats peut également apparaître dans la composition des structures de réflexion et de pilotage mises en place à l'occasion de la démarche, ce que montre le tableau ci-dessous. Les deux exemples présentés sont issus de l'étude de dispositifs de concertation mis en place pour une sélection de SRT dans les années 1990.

La Région Rhône-Alpes a mis en place en amont du schéma voté en 1997 une structure à deux étages contrôlant le travail des consultants chargés de mener les études préalables et de modéliser les flux régionaux. Le comité de pilotage comprend des élus et techniciens régionaux. Il coiffe un groupe technique associant les techniciens régionaux, le CESR, l'État en région, les autres AO (représentées par leurs techniciens), les principaux gestionnaires de réseaux et des représentants des usagers. Un « comité de concertation élargi » était également prévu. Dans le cas de Midi-Pyrénées, la structure comportait trois étages avec un comité de pilotage associant des élus représentant les AO, l'État en région et le CESR. Les comités techniques ont réuni des techniciens des différentes AO, la DRE, les transporteurs et les usagers. Enfin, des groupes de travail thématiques ont fonctionné pendant une partie du processus.

Tableau : la place des partenaires institutionnels dans deux dispositifs SRT des années 1990.

Structure	Rhône-Alpes (1995-1997)	Midi-Pyrénées (1994-1999)
Comité ou groupe de pilotage	Région, DRE, SNCF	Élus régionaux, Préfet de région, CESR, DRE, AO de transports urbains
Comité de concertation ou groupe technique	Région, autres A.O., DRE, CESR, SNCF, FNTR, Gestionnaires d'aéroports, associations d'usagers	Région, départements, grandes villes, DRE, SNCF, Associations d'usagers.
Groupes de travail	Émanations du comité de pilotage	GT thématiques durant la phase de diagnostic

On notera que les services de l'État ont été presque systématiquement associés aux démarches, à de rares exceptions près où ils s'étaient volontairement exclus du dispositif[122]. Les grands transporteurs régionaux (SNCF, instances représentatives du transport routier de marchandises voire des chargeurs, etc.) ont été également associés au niveau des groupes ou comités techniques.

À l'architecture du comité de pilotage coiffant un ou plusieurs comités techniques vient parfois s'ajouter la constitution de groupes de réflexion thématiques au recrutement large. La procédure actuelle en Nord - Pas de Calais décrite précédemment s'appuie au total sur six groupes de travail animés par un consultant, dont la synthèse des travaux devrait être prise en compte pour la rédaction du SRADT.

La tendance à l'association la plus large d'autres collectivités ou institutions dès le lancement de la démarche tient le plus souvent à de bonnes relations qui ont pu se tisser entre techniciens dans le passé. Certaines régions ont également voulu créer un " cadre de concertation entre AO " à l'occasion d'une démarche SRT (Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon), cette dernière étant censée jouée un rôle de déclencheur pour l'instauration de bonnes relations entre les différentes collectivités.

Le positionnement de l'association et/ou concertation dans le temps de la conception revêt une grande importance car il est déterminant pour le contenu et les ambitions du produit fini. Plusieurs cas de figure ont pu être observés dans un passé récent :

[122] Ainsi, la DRE Languedoc-Roussillon ne souhaitait pas passer pour un bureau d'études public au service de la région (Barbéria, 1996, p. 42).

- La Région organise un " tour de table " en amont destiné à recueillir les suggestions des uns et des autres, élabore son schéma sous sa seule responsabilité puis le soumet pour avis à ses partenaires institutionnels. Il ne s'agit pas en soi d'une association au processus : chacun a l'occasion de s'exprimer, mais la région reste le seul maître d'ouvrage. Elle prend le risque d'avis critiques en fin de procédure si les partenaires estiment ne pas avoir été entendus ;

- La Région lance une large consultation auprès de ses administrés, organise des réunions décentralisées auxquelles les élus sont conviés, réalise des comptes-rendus des débats et s'aperçoit qu'il n'y a guère matière à réaliser un schéma sur ces bases… Le document sera donc réalisé en interne en demandant une contribution à chaque direction et en rédigeant une introduction et des transitions plus politiques. C'est une variante du cas de figure précédent qui appelle les mêmes remarques ;

- La Région rédige un projet de schéma puis le soumet à ses partenaires. Tout dépend alors du caractère amendable ou non du texte qui va être affiché, le risque étant que les autres AO estiment ne pas avoir voix au chapitre et n'être associées que pour la forme. Les dispositions du SRT touchant aux interfaces avec les autres réseaux risquent alors d'être qualifiées d'ingérence ;

- La Région engage une démarche partenariale dès le départ, en intégrant ses partenaires dans les groupes de travail voire dans le comité de pilotage du schéma, et en suscitant une réflexion collective appelée à déboucher sur un consensus. Là existe un risque réel pour la collectivité régionale de se faire " capturer " par ses partenaires ou de déboucher sur un schéma consensuel au point d'en être vide de sens. Les objectifs du schéma doivent être clairement exposés au départ et le terme de pilotage des groupes ne doit pas être usurpé… ;

- La Région constitue un dispositif à deux étages. À l'étage supérieur, un comité de pilotage associe élus et techniciens régionaux, éventuellement un ou plusieurs représentants de l'État (ce n'est pas une obligation, tout dépend de la qualité des rapports entre les deux parties). Ce comité détermine les axes directeurs du schéma et délimite le périmètre de l'association et de la concertation des autres partenaires. Le second étage (comités techniques ou groupes de travail thématiques) associe dans des compositions à géométrie variable les partenaires intéressés (les AO urbaines par exemple s'il est question de l'intermodalité ou de la desserte du périurbain des grandes agglomérations). Cette formule a l'avantage d'être la plus souple et d'associer les partenaires dans les domaines les plus pertinents, c'est-à-dire lorsqu'il y a recoupement ou conjonction des compétences. Elle permet surtout à la région de garder la maîtrise du processus de conception du document.

Sans accorder notre préférence à tel ou tel dispositif (la liste ci-dessus n'étant en outre pas exhaustive), il nous semble que **le SRADT est avant tout l'expression d'une vision régionale et que la prééminence de la Région, qui recourt à des partenaires extérieurs en tant que de besoin, doit être effective dans la conception du schéma**. La mise en œuvre du SRADT sera l'occasion d'engager des négociations sur des points ou des projets précis avec les autres partenaires institutionnels. Ceux-ci sont de surcroît consultés (art. 4 du décret du 19 septembre 2000) une fois la rédaction d'une première version terminée.

D) Évaluation, suivi et exécution des schémas

Ce chapitre traitera des principales modalités d'évaluation *a priori* et *a posteriori* dans le cadre de la procédure SRADT, notamment dans le domaine environnemental.

Au cours de la procédure d'élaboration, deux questions doivent être impérativement posées. De quelle situation part-on au moment de la rédaction[123] ? Les objectifs édictés par la LOADDT et ceux de réduction de réduction des plafonds d'émission sont-ils susceptibles d'être atteints par les mesures et projets inscrits ?

Au moment de la révision des SRADT se posera la question de leur efficacité. Auront-ils rempli leur mission ? Un processus d'apprentissage pourrait ainsi se mettre en place afin de contribuer à une amélioration croissante des documents.

Se pose également la question de la déclinaison concrète des schémas votés et plus particulièrement de leur volet Transports. Faut-il mettre en place un document de programmation et de mise en œuvre à plus court terme (5-6 ans) ? Le CPER, les contrats particuliers et les conventions avec les transporteurs peuvent-ils en tenir lieu ?

1) De la nécessité d'un état des lieux préalable à la mise en œuvre du volet Transport du SRADT

Les textes[124] imposent une série d'évaluations qui nécessitent d'avoir une bonne connaissance tant de l'organisation du territoire que de l'efficacité des réseaux de transport selon différents points de vue. Il est notamment important de disposer d'un « point zéro » à partir duquel on pourra effectuer une série de projections *a priori* dans un premier temps, puis dans un second temps d'évaluer les changements intervenus suite à la mise en œuvre des schémas.

Ce « point zéro » doit être effectué dans plusieurs domaines :

1. **le service rendu par les réseaux de transport existants** au moment de l'élaboration des schémas. On peut s'inspirer des méthodologies mises en place au niveau des directions centrales du Ministère de l'Équipement qui ont dû « essuyer les plâtres » dans la perspective de l'écriture des schémas de services collectifs transport[125]. Mais il n'est pas interdit de fixer des critères particuliers : accessibilité des centres importants, temps perdu du fait de la congestion sur certains axes, réserves de capacité offertes par une infrastructure, temps généralisé d'accès incluant la fréquence de service pour ce qui concerne les transports collectifs, etc. Il est important que cette analyse du service rendu s'effectue dans une perspective intermodale, les faiblesses d'un mode sur un axe donné pouvant être éventuellement compensées par la sous-utilisation d'un autre mode opérant en parallèle.
2. **les flux de personnes et de marchandises sur le territoire régional et leurs échelles :** ils permettent d'apprécier la demande de transport et ses particularités. Les congestions sont souvent liées par exemple à la superposition sur un même tronçon de flux s'exerçant à des échelles différentes. Si les flux réguliers de personnes sont traditionnellement bien connus (fichiers domicile - lieu de travail de type Mirabelle INSEE, fichiers des rectorats sur les flux de scolaires ou d'étudiants), il n'en est pas de même des "autres motifs " (loisirs, achats, etc.). Mais les manques les plus importants concernent les flux de marchandises, surtout à une échelle régionale. Il importe de constituer un corpus de données et d'en assurer par la suite la maintenance.
3. **les effets des différents modes sur l'environnement, la sécurité et la santé** : si des données générales sont disponibles, notamment à l'ADEME, un certain nombre de spécificités régionales ou locales peuvent nécessiter des investigations complémentaires : configurations topographiques et climatiques particulières, agglomérations et corridors, etc. La Région pourra bénéficier des investigations conduites dans le cadre des PRQA déjà évoqués et du suivi de leur mise en œuvre.

[123] L'article 44 de la LOADDT demande une analyse des effets des différents modes de transport et, en leur sein, des effets des équipements, matériels et mesures d'exploitation sur l'environnement, mais aussi sur la sécurité et la santé.
[124] Notamment l'alinéa III du nouvel article 14-1 de la LOTI ajouté par la loi Voynet.
[125] On peut notamment citer la description des services offerts par le transport aérien produite par la DGAC en décembre 1998 et celle des services offerts par le réseau routier national conjointement produite par la direction des Routes et celle de la sécurité et de la circulation routières (DSCR).

En l'absence d'études dans ces différents domaines, il sera nécessaire d'investir dans la constitution de bases de données et plus globalement d'un corpus de connaissances permettant de construire un programme d'actions en phase avec les objectifs politiques fixés par l'exécutif régional dans le SRADT[126]. La Région peut également compter sur l'observatoire régional des transports, notamment pour tout ce qui touche au transport des marchandises. Les ORT ont en effet été créés à la suite du conflit des routiers de 1992 pour mieux connaître la profession et ses marchés. Beaucoup ont travaillé sur les entreprises, les flux de marchandises, etc. Certains d'entre eux se sont ensuite tournés vers les transports de voyageurs, en général en incluant la Région voire d'autres AO dans leur « tour de table ». Cette évolution a pu d'ailleurs se faire à l'occasion de la démarche SRADT.

Les observatoires régionaux de transport : une structure partenariale mobilisable

Dans les documents fondateurs, deux objectifs majeurs clairement distincts ont été impartis au dispositif ORT. Tous deux sont relatifs au jeu des acteurs en régions. Pour reprendre les termes de la circulaire du 5 novembre 1993 qui instaure ce nouvel outil, il s'agit de proposer un « (…) *service public d'observation économique et statistique répondant aux besoins de l'ensemble des acteurs régionaux (conseil régional, et autres autorités organisatrices des transports, conseil économique et social régional, chambre régionale de commerce et d'industrie, transporteurs et auxiliaires du transport, chargeurs, équipes universitaires ou de recherche)* [et favorisant la] *concertation* [de l'État] *avec les acteurs économiques locaux* ».

Le premier objectif est donc de fournir une information répondant aux besoins d'acteurs régionaux – principalement politiques, État ou collectivités territoriales en premier lieu, comme on l'a vu plus haut. Le double axe, économique et statistique, de ce service sera réaffirmé par la suite ; cependant il n'y apparaît plus de notion de besoin régional d'information. Il s'y est progressivement substitué une collecte de données au profit de l'échelon central, mais il est toujours possible de relancer la dimension régionale des besoins ce qui s'est réalisé dans un certain nombre de régions.

Le second objectif, favoriser la concertation, est également présent dans les documents fondateurs et n'a pas été remis en cause depuis. Les ORT ont vocation à être un lieu de dialogue entre professionnels des transports, chargeurs et administrations concernées par les questions touchant aux transports. Il y a en fait deux images possibles de la concertation, celle du dialogue entre l'administration et les autres, et celle de la table ronde autour de laquelle il y a des acteurs État au même titre que d'autres acteurs. Sans que les différents textes tranchent explicitement entre les deux images, l'image du dialogue État – acteurs locaux est la plus prégnante.

Le postulat fondateur des ORT est donc qu'une mission de service public d'information économique et statistique peut permettre à la fois de répondre à des besoins d'information régionaux (ceux de l'État déconcentré et des collectivités en premier lieu), et de fournir une occasion de concertation entre l'État et les acteurs locaux du transport.

Certains ORT sont allés plus loin que la notion d'observation, comme pouvait les y encourager la mention des universitaires parmi les acteurs pertinents dans la circulaire du 9 novembre 1993. Ainsi, **l**'émergence d'une expertise régionale dans le domaine du transport a été, dès la création de l'ORT Midi-Pyrénées, au centre des préoccupations. L'ORT considère en effet que l'existence d'une expertise en région contribue à une meilleure connaissance, par les différents acteurs, des problématiques du transport régional de marchandises. Les ORT trouvent donc logiquement leur place en amont de l'établissement de documents de planification régionale et en aval pour le suivi des effets des politiques menées.

Concernant la structure juridique de l'ORT, la circulaire du 9 novembre 1993 restait très ouverte, tout en préconisant la formule associative, à la fois pour favoriser la concertation et pour faciliter le financement du fonctionnement.

Trois grands cas de figure sont observables à l'heure actuelle :

-Le cas de la **structure associative** loi 1901, présidée ou non par un représentant de l'Équipement (7 à ce jour) ;

[126] Voir l'annexe méthodologique en fin d'ouvrage.

-Le cas où, sans création de structure dédiée, une **convention** a été signée par des partenaires dont l'État, avec éventuellement un comité de suivi périodique de cette convention. Une variante de ce cas de figure est l'intégration au CPER qui tient lieu de convention (8 à ce jour) ;
-Le cas d'ORT " informel " constitué par des actions de la **DRE** en lien plus ou moins étroit avec des partenaires extérieurs.
Dans la plupart des cas, le rôle des DRE est essentiel pour le fonctionnement des structures ORT, avec leur hébergement et la mise à disposition de personnel.

L'ensemble des ORT fonctionne en réseau, ce dernier étant animé par la DAEI (Service économique et statistique). Des financements nationaux sont accessibles par son entremise, selon un système de « guichet unique ». Un bulletin de liaison semestriel permet de susciter des échanges d'expériences et de valoriser les travaux réalisés.

Au-delà du point zéro déjà évoqué, études et mise à jour régulière de bases de données peuvent contribuer à **l'évaluation régulière des effets des actions menées dans le cadre du SRT**. Il paraît important d'avoir un retour régulier pour affiner, réorienter et d'une manière plus générale rendre plus efficace la politique régionale. L'évaluation doit permettre de savoir si les objectifs fixés par le SRADT et mis en œuvre dans le domaine des transports sont en voie d'être atteints. Elle doit également permettre de déceler toute évolution non prévue des pratiques de déplacement susceptible de perturber l'économie générale du projet territorial.

En complément d'un travail d'évaluation au présent des performances des réseaux et des comportements des utilisateurs, un certain nombre d'**analyses prospectives** semblent nécessaires. Elles peuvent s'appuyer sur des aspects quantitatifs (évaluation de tendances à partir de ce qui est observable sur le passé proche) et sur des visions « à dire d'expert » plus qualitatives : entretiens avec des acteurs importants du transport et de la logistique, des chargeurs, des experts[127], des élus, etc. Le conseil économique et social régional (CESR) peut de son côté organiser des débats prospectifs : l'expérience prouve que c'est le lieu le mieux adapté pour ce genre d'exercice. Le tout est de donner un minimum de temps à la réflexion : une analyse prospective ou une étude complémentaire sérieuses requièrent au bas mot six mois pour être réalisées…

Pour ce qui concerne les aspects environnementaux, il s'agit de mener une **analyse prospective sous contrainte** (*backcasting*) : l'action de la collectivité est en effet soumise à une obligation de résultat en termes de plafonds d'émission ou de sécurité. Par rapport à un objectif fixé par la loi, il convient de déterminer l'écart à terme des résultats obtenus en suivant telle ou telle voie. Le suivi régulier permet de vérifier si la courbe tend bien vers le niveau déterminé au départ ou s'il convient de déclencher des actions correctives.

Pour résumer ce qui vient d'être dit, il semble nécessaire avant de se lancer dans la conception d'un nouveau volet Transport du SRADT que la Région :

-ait acquis une bonne connaissance du fret (c'est généralement un domaine où elle n'est pas ou peu intervenue jusqu'à maintenant) ;
-ait lancé une série d'études lui permettant d'avoir une bonne vision de la situation de départ et des besoins et soit en mesure de suivre au plus près leur évolution ;
-puisse s'appuyer sur un ORT opérationnel susceptible de développer et de mettre régulièrement à jour les bases de données essentielles à l'évaluation à intervalles réguliers des flux, des services rendus et des effets environnementaux, ou à défaut soit en mesure de jouer elle-même ce rôle.

[127] Il ne faut pas négliger l'apport que peuvent représenter les universitaires et chercheurs implantés sur le territoire régional, notamment en géographie, économie, sociologie, urbanisme–aménagement. Les travaux effectués dans le cadre de maîtrises, de DESS et de DEA, moins visibles que les thèses de doctorat ou les rapports de recherche financée, peuvent constituer des apports non négligeables à la réflexion, même s'ils ne portent que sur des aspects parfois très fragmentaires. La Région peut très bien lancer des appels d'offres à destination des formations et des laboratoires de recherches de façon à susciter des travaux complémentaires dans des domaines précis, comme cela se produit par exemple en Nord - Pas de Calais.

2) Vie et révisions éventuelles des volets Transport des SRADT : vers un processus d'apprentissage

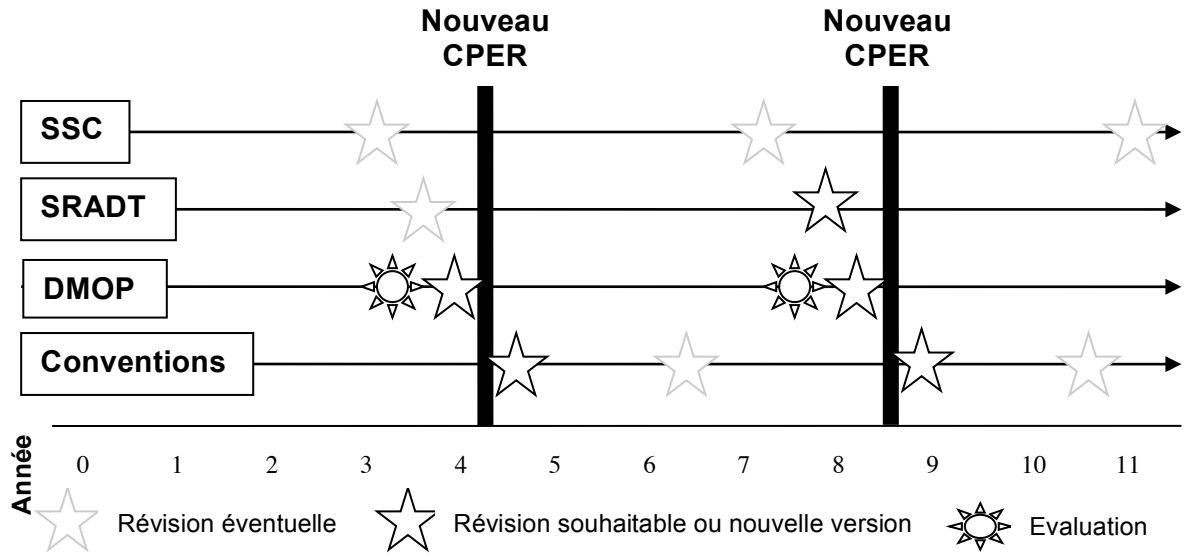
Nous avons pu voir précédemment que le volet transport du SRADT vise dans le cadre législatif et réglementaire actuel à atteindre des objectifs généraux d'aménagement et de développement du territoire régional à l'échelle temporelle de la décennie. C'est une vision du territoire à long terme qui doit précéder les modalités de mise en œuvre du projet qui en résulte dans le domaine précis des transports. Ces modalités doivent pouvoir être modifiées en fonction de l'évolution du contexte ou du retour d'expérience que constitue l'évaluation régulière abordée dans le point précédent, sans que cela ne remette forcément en cause les grands objectifs politiques fixés par le SRADT.

Nous proposons donc la mise en place d'un document spécifique de mise en œuvre et de programmation (ci-après DMOP), sans nom officiel, plus facile à réactualiser (on s'exonère d'un processus lourd de révision du SRADT dans son ensemble avant son échéance) et davantage opérationnel.

Nous partons du principe que, comme annoncé, l'État redéfinira ses schémas de services collectifs deux années avant le démarrage de la génération suivante de contrats de plan État-Région. Cette révision entraînera ou non, selon son ampleur, une révision des SRADT, ne serait-ce que pour une mise en conformité aux objectifs de l'État. Si cette révision n'est pas justifiée une fois, elle sera nécessaire quoi qu'il advienne la fois suivante, le SRADT atteignant alors l'âge respectable de 14 ans !

Le DMOP, outil d'approfondissement du SRADT dans un domaine particulier, sera quant à lui systématiquement évalué à l'approche de la négociation des CPER, de façon à ce qu'un retour d'expérience intervienne au bon moment. Cette évaluation portera sur le niveau de service rendu par les réseaux comparé aux objectifs fixés, l'évolution des parts de marché respectives des différents modes et de l'intermodalité, les conséquences sur l'environnement, la sécurité et la santé. L'évolution de la congestion et des flux sera également menée. En fonction des résultats de cette évaluation, il sera procédé ou non à une révision du document de mise en oeuvre. En tout état de cause, l'approche des négociations d'un nouveau CPER devra être l'occasion de redéfinir les priorités de réalisation voire les projets eux-mêmes, sans forcément remettre en cause les objectifs généraux.

Figure 7 : les temporalités relatives des SSC, des volets transports du SRADT et des DMOP.



Dans la mesure où les documents qui leur succèderont ne sont pas encore connus et où il y a peu de chances que le principe d'une contractualisation soit remis en cause, nous avons pris le parti de considérer l'échéance des CPER comme l'élément le plus contraignant et de fait le plus dimensionnant. Ils constituent en effet, comme nous le verrons ci-dessous, le levier d'action le plus important pour des régions qui peinent à dégager des ressources pour investir dans des infrastructures. Ils constituent également une borne officielle pour la révision des SSC.

3) Les instruments de mise en oeuvre à court terme des SRADT et de leurs éventuels documents de programmation : les CPER, les contrats particuliers et les conventions

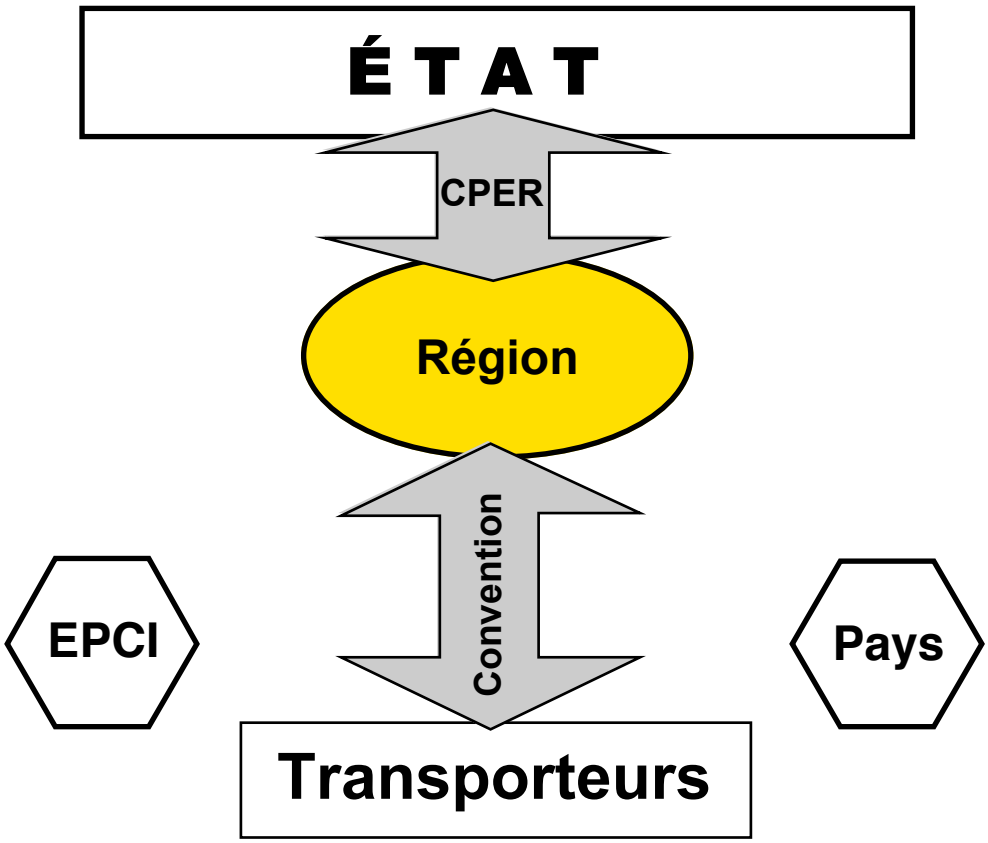
Les finalités de ces différents instruments ne sont pas les mêmes, mais tous concourent à l'accomplissement des objectifs du SRADT, déclinés dans le domaine des transports par le DMOP. Le schéma ci-dessous montre leur agencement et les leviers d'action qu'ils représentent. On remarquera que le lien avec l'État reste essentiel, tant pour le financement de nombreux projets (via le CPER) que pour la liaison avec les agglomérations et les pays (par le biais des contrats d'agglomération ou de pays qui sont au minimum tripartites). Seules les conventions avec d'autres transporteurs que la SNCF échappent à cette présence étatique, l'État contribuant fortement depuis la loi SRU au financement des transports ferroviaires régionaux.

Les contrats de plan État - Région ont pour principal objectif de faciliter le financement de projets retenus d'un commun accord (au terme d'une négociation) par les services de la région et ceux de l'État. Ils permettent d'avoir un effet de levier non négligeable dans la mesure où l'État apportera une contribution au moins équivalente à celle de la région. Leur remise en cause ne doit pas être obérée, mais nous les conservons pour l'instant comme référence, compte-tenu de l'absence d'information sur ce qui pourrait leur succéder.

Les contrats particuliers avec des agglomérations ou des pays, conclus en accompagnement des CPER, associent l'État, la Région et l'entité territoriale concernée. Ils permettent de mener des mises en œuvre davantage territorialisées des objectifs du SRADT.

Les conventions sont le moyen pour la région d'inscrire ses priorités en termes de niveau et de qualité de service dans les missions des transporteurs et d'établir un échéancier des actions à mener. Outre les conventions d'exploitation généralistes, il est possible de signer des conventions particulières portant sur des thématiques ou des projets précis. Dans le domaine du transport ferroviaire, du transport aérien et du transport fluvial, les projets d'investissement font l'objet de conventions avec les gestionnaires d'infrastructures (RFF, VNF, chambres de commerce et d'industrie en charge des aéroports, …).

Figure 8 : Échelles et potentialités des différents instruments de mise en œuvre des SRADT



(*) Les départements et d'autres niveaux de collectivités peuvent être intégrés sur des projets précis dans les CPER.

a – Les contrats de plan État – Région

Fiche signalétique

Texte(s) de référence : Loi Rocard du 29 juillet 1982, décret 83-32 du 21 janvier 1983, décret 2000-318 du 7 avril 2000, art. R 4251-1 à R4251-8 du CGCT[128]
Échelle de décision : État et Région
Mode d'élaboration : Négociation entre l'État et les régions sur la base d'un catalogue d'actions présenté par ces dernières. L'État arbitre en fonction de ses priorités et de l'enveloppe financière qu'il entend consacrer à la collectivité interlocutrice.
Nature des interactions : Les CPER constituent le mode privilégié de financement des projets régionaux, et notamment des projets d'infrastructures. Ils sont donc un moyen incontournable de mise en œuvre des SRADT, ce qui implique d'approuver ces derniers ou de les modifier préalablement à la négociation avec l'État.

Jusqu'à l'échéance des contrats de troisième génération (1994-1999), les contrats étaient conclus pour une durée de cinq années. Le rapport Chérèque[129] avait proposé en 1998 d'aligner cette durée sur le

[128] Code général des collectivités territoriales

calendrier des fonds structurels européens de façon à mieux mobiliser ces derniers sur le territoire national, ce qui a été fait dès la présente génération (2000-2006). Le même rapport insistait fortement sur la nécessité de lier les financements à un projet (selon l'équation : " *un territoire + un projet + une stratégie = un contrat* "[130]) et d'adopter préalablement un " projet régional d'aménagement et de développement du territoire "[131] : cette exigence était déjà inscrite dans les textes comme le montre la rédaction de l'article R4251-3 du CGCT :

" *Le projet de contrat de plan est établi sur la base des orientations et des engagements respectifs, d'une part, de l'État tels qu'ils sont inscrits dans le schéma national d'aménagement et de développement du territoire*[132] *et dans la seconde loi de plan et, d'autre part, de la région* ***tels qu'ils sont inscrits dans son schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et dans son plan régional*** *ainsi que, le cas échéant, sur la base des orientations retenues par le schéma interrégional de littoral ou par le schéma interrégional de massif* ".

Une nécessaire mise en cohérence des dates implique que, dans la mesure où les Régions ont largement raté le rendez-vous de 2000, elles se préparent, en sortant leur SRADT et ses documents de programmation sectoriels dérivés au plus tard en 2004-2005, avant l'échéance des négociations des futurs CPER 2007-2013 ou de ce qui les remplacera. Il est important que la doctrine régionale puisse être connue et que les opérations jugées prioritaires par la Région soient clairement identifiées et hiérarchisées au regard des objectifs politiques énoncés dans le SRADT. L'État de son côté s'est engagé à remettre à jour ses orientations stratégiques en matière d'aménagement au plus tard deux ans avant l'échéance des CPER (art. 2, III de la LOADDT).

On pourrait imaginer que le volet Transport des SRADT soit conçu de façon à pouvoir être mis en œuvre sur 2 CPER (soit 14 ans), ce qui constitue un débordement notable mais justifié par rapport au délai de dix ans édicté par le décret du 19 septembre 2000. Les SRT devraient *a priori* être établis pour le même durée, dans la mesure où ils constituent un approfondissement des approches du SRADT. Il est toujours possible d'envisager des révisions intermédiaires dans le cas d'évolutions de la pensée de l'État (qu'il y ait eu révision ou non des SSC), des comportements de mobilité sur le territoire régional ou encore des émissions de polluants.

b- Les contrats particuliers : contrats d'agglomération et contrats de pays

Fiche signalétique commune		
	Contrats d'agglomération	Contrats de Pays
Textes de référence :	Loi 99-553 du 25 juin 1999 (art. 26), décret 2000-1248 du 21 décembre 2000, circulaire interministérielle du 6 juin 2001.	Loi 95-115 du 4 février 1995, Loi 99-553 du 25 juin 1999, décret 2000-909 du 19 septembre 2000.
Échelle de décision :	État, région et EPCI	État, région et instance représentative du pays prévue par l'art. 8-I du décret 2000-909.
Mode d'élaboration :	Négociation	Négociation
Nature des interactions :	Dans les deux cas de figure, ces contrats constituent une occasion de territorialiser les objectifs du SRADT et, partant, du SRT.	

[129] Chérèque (Jacques), *La prochaine génération de contrats de projets État-Régions ; Plus de région et mieux d'État,* Paris, La Documentation française, mai 1998, 93 pages. Téléchargeable sur le site de la DATAR (www.datar.gouv.fr/).
[130] Ibid., p. 11.
[131] Ibid., p.27. Le PRADT était considéré à l'époque comme ce qui devait succéder au SRADT Loi Pasqua. La LOADDT ayant sagement maintenu l'appellation initiale, nous comprenons SRADT.
[132] Rédaction datée, et non modifiée suite à la parution des Schémas de services collectifs.

Les agglomérations, chargées de mener une planification spatiale intégrée (à travers les SCOT déjà abordés) et responsables de grands choix stratégique à travers leur projet d'agglomération, peuvent compter depuis le début de la génération actuelle de CPER sur une source de financement contractuelle par le biais des contrats d'agglomération. Ces contrats ont vocation à être signés par la collectivité intercommunale (communauté d'agglomération, communauté de communes à taxe professionnelle unique ou communauté urbaine), l'État et la région. Ils scellent des engagements mutuels des trois parties à l'horizon du contrat de plan (échéance obligatoire).

Les pays sont constitués par le préfet de région à l'issue d'une démarche volontaire menée par les communes et/ou intercommunalités désireuses de s'associer et de sa validation par la CRADT[133]. Ils adoptent une charte de pays qui « *exprime le projet commun de développement durable du territoire* »[134] et dont la structure est littéralement calquée sur celle du SRADT (rapport de diagnostic, charte présentant des orientations fondamentales à dix ans et documents cartographiques). Le contrat de pays porte sur un programme pluriannuel d'actions et d'animations élaboré par le pays, en association avec l'État, la région et éventuellement le ou les département(s) intéressé(s). Cette procédure permet entre autres de s'assurer d'une certaine cohérence entre les actions des différents intervenants sur le territoire du pays.

Dans les deux cas, la Région peut territorialiser ses objectifs et ses actions par le biais de ces contrats particuliers. Elle peut en amont de la signature des contrats afficher ses priorités et mettre en place des financements sur projet. On peut par exemple imaginer qu'une région, soucieuse de densifier les abords des lignes ferroviaires en milieu périurbain et d'y implanter de manière préférentielle des sites « attracteurs de trafic », utilise les contrats particuliers pour encourager les pays et agglomérations qui voudraient bien la suivre dans cette démarche.

c- Les conventions avec les transporteurs et les gestionnaires d'infrastructures

Fiche signalétique

Texte(s) de référence : Loi 82-1153 du 30 décembre 1982, décret 85-891 du 16 août 1985[135], Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000, décret 2001-1116 du 27 novembre 2001
Échelle de décision : Région
Mode d'élaboration : négociation avec le transporteur
Nature des interactions : le contenu du conventionnement est directement en relation avec les niveaux de services prescrits par le SRADT

Les Régions ont désormais, comme nous l'avons vu en première et seconde partie (II, A, 3), l'obligation de passer des conventions avec la SNCF pour ce qui concerne le transport ferroviaire et avec des transporteurs routiers pour les liaisons interdépartementales inscrites au plan régional des transports. L'évolution récente donne de plus en plus de poids à la collectivité régionale dans les négociations avec la SNCF : il devient possible d'organiser une remontée systématique et régulière d'informations et d'imposer une obligation de résultat à la société nationale, ce qui était très difficile dans la configuration antérieure. Il faut y ajouter une marge de manœuvre financière accrue qui permet à la région d'envisager de profondes restructurations des services qui sont de son ressort.

Le changement d'approche induit par la LOADDT place le niveau des services en position éminente par rapport aux infrastructures, ce qui, par voie de conséquence, met les conventions d'exploitation en bonne place dans le dispositif d'intervention régional. C'est en effet l'objectif de niveau de service qui nécessitera ou pas une refonte de l'infrastructure selon son degré d'adaptation aux changements demandés. Ces derniers peuvent être variés :

[133] Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire
[134] Article 4 du décret 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays.
[135] Ce décret ne concerne que les transports routiers de personnes.

-intensification de desserte nécessitant des investissements de capacité (refonte de la signalisation, du système d'espacement des trains, installations permanentes de contresens, voies supplémentaires, etc.) ;
-création de terminus intermédiaires nécessitant la création de voies à quai supplémentaires ou d'appareils de voie permettant les retournements ;
-usage de matériels plus capacitaires nécessitant des modifications du gabarit, des allongements de quais, la refonte d'installations d'entretien ou de remisage, etc. ;
-augmentation des vitesses consécutive à des objectifs de temps de parcours occasionnant des reprises de l'infrastructure ou de la signalisation.

Le conventionnement avec la SNCF ne porte désormais que sur les services, les travaux d'infrastructures faisant l'objet de conventions particulières avec RFF et les éventuels co-financeurs, le plus souvent en application du CPER. Il doit tenir compte des évolutions de l'infrastructure et de leur phasage dans le temps.

En pratique, les conventions d'exploitation doivent faire référence aux objectifs de services fixés par le SRADT[136], ce qui implique qu'elles soient négociées ou renégociées immédiatement après l'adoption de ce dernier. Sans que cela soit obligatoire, on peut préconiser une durée de sept ans et une entrée en vigueur dans les mois qui suivent l'adoption de l'ensemble que constituent SRADT et CPER, selon l'ordre suivant :

-définition des objectifs de service et adoption du SRADT ;

-négociation du CPER avec l'État et établissement d'un calendrier d'actions (phasage) ;

-négociation ou renégociation des conventions d'exploitation avec les transporteurs.

Cet enchaînement constitue le gage d'une meilleure cohérence de la politique régionale et d'une plus grande efficacité de sa mise en œuvre.

[136] Dans son article 3, le décret 2001-1116 du 27 novembre 2001 prévoit explicitement que la convention définisse « *les objectifs de niveau de service, de qualité et de productivité* ».

Conclusion

Au terme de cet ouvrage, nous espérons avoir clarifié autant que possible les enjeux et les perspectives de l'exercice de planification conjointe du territoire et des transports à l'échelle régionale, tout en les replaçant dans une vision à long terme. Prise en sandwich entre deux niveaux de planification expérimentés mais soumis tous deux à de nouvelles obligations liées notamment au développement durable, la collectivité régionale doit trouver sa place dans un ensemble que le législateur a voulu cohérent.

Il lui faudra tout d'abord sortir de la logique de focalisation sur le transport ferroviaire et accessoirement routier interurbain de voyageurs qui était la sienne jusqu'alors. L'incorporation de la dimension infrastructurelle et du transport de marchandises constituent un préalable à la production d'un raisonnement véritablement intermodal, prenant en compte les flux et mobilités dans toutes leurs dimensions.

Il lui sera nécessaire en second lieu intégrer les enjeux du développement durable et du plafonnement des émissions de polluants. Les objectifs deviennent précis et ils déterminent une approche de prospective sous contrainte jusque-là inédite : il s'agit de montrer en quoi la politique suivie permettra de les atteindre et de vérifier régulièrement qu'il n'y a pas de dérive par rapport à l'évolution attendue.

L'importance du suivi des effets des politiques menées devra également être intégrée. Une évaluation régulière dans divers domaines et à intervalles réguliers s'impose désormais. Il faut donc partir d'une situation de départ qui doit être connue avec un minimum de précision. Or la mobilité régionale, la plupart des flux de marchandises, les émissions de polluants, sont encore mal connus. L'observation sur la base d'un corpus de données cohérent devient une nécessité. Le partenariat avec l'État et les autres partenaires de la collectivité régionales (autres AO, transporteurs, gestionnaires d'infrastructures, etc.) doit également porter sur ce thème. L'appui sur des structures existantes comme les ORT peut être recherché, dans la mesure où elles sont dans la plupart des cas bâties avec les partenaires déjà cités et où leur objet initial (le transport routier de marchandises) devient d'un grand intérêt pour la Région.

Enfin, l'efficacité de l'action de la Région passe par une hiérarchisation et un calage dans le temps des schémas, contrats et conventions permettant de conjuguer la prise en compte des résultats des évaluations, celle de l'évolution des positions de l'État et la programmation des actions, qu'elles portent sur les infrastructures comme sur les services. Nous faisons la proposition d'un document de programmation précisant sous forme d'actions les grands objectifs du SRADT et permettant d'aborder dans de bonnes conditions les négociations d'une part avec l'État pour des co-financements (dans le cadre contractuel actuel des CPER ou dans tout autre cadre qui s'y substituerait) d'investissements et d'autre part avec les transporteurs pour des modifications touchant les services.