



Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique

Sylvain Barone

► To cite this version:

Sylvain Barone. Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique. Sciences de l'Homme et Société. Université Montpellier I, 2008. Français. ⟨NNT : ⟩. ⟨tel-00635822⟩

HAL Id: tel-00635822

<https://theses.hal.science/tel-00635822v1>

Submitted on 26 Oct 2011

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.



HAL Authorization

UNIVERSITÉ MONTPELLIER I

FACULTÉ DE DROIT

THÈSE

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ MONTPELLIER I

Discipline : science politique

présentée et soutenue publiquement par

Sylvain BARONE

le 8 décembre 2008

Le train des régions.

Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique

Directeur de thèse :

Emmanuel Négrier

Jury :

Paul ALLIÈS, professeur de science politique, université Montpellier 1 (président du jury)

Philippe MENERAULT, professeur d'aménagement et d'urbanisme, université Lille 1

Pierre MULLER, directeur de recherche CNRS, CEVIPOF (rapporteur)

Emmanuel NÉGRIER, directeur de recherche CNRS, CEPEL (directeur de thèse)

Jean-Louis ROHOU, secrétaire général de Réseau ferré de France

Philippe WARIN, directeur de recherche CNRS, PACTE (rapporteur)

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je remercie tout d'abord Emmanuel Négrier, qui a dirigé cette thèse avec beaucoup d'implication, de rigueur, de disponibilité et d'écoute. Les échanges que nous avons eus ont été de vigoureux stimulants. Sa confiance, son ouverture d'esprit et son humour m'ont permis de voir le visage le plus humain de la recherche.

J'ai bénéficié pendant trois ans, grâce au financement de Réseau ferré de France, des meilleures conditions de travail. Je souhaite à ce titre exprimer toute ma reconnaissance aux personnes qui, au siège comme à la direction de Montpellier, ont vu l'intérêt de ma recherche et en ont facilité la réalisation.

Mes remerciements vont également au CEPEL, qui a constitué le cadre enrichissant de nombreux échanges scientifiques.

J'ai partagé mes joies et mes peines avec les doctorants et les jeunes chercheurs du CEPEL. Le sentiment de ne pas être seul dans cette aventure souvent épique a été important. Mais surtout, réaliser cette thèse aurait été beaucoup moins agréable sans cette « petite famille ».

Ce travail doit énormément aux acteurs qui ont accepté de me recevoir en entretien. Qu'ils trouvent ici un témoignage de ma gratitude.

Merci aux chercheurs que j'ai côtoyés au cours de ces dernières années (notamment dans le cadre d'un groupe du PREDIT) et qui m'ont beaucoup apporté, sur un plan à la fois scientifique et humain.

Je tiens à remercier Paul Alliès, Philippe Menerault, Pierre Muller, Jean-Louis Rohou et Philippe Warin, qui ont accepté de participer à ce jury de thèse.

Des remerciements en forme d'excuses, enfin, à ma famille et à mes amis pour cette longue absence.

Quant à Manou, la remercier n'aurait aucun sens ; car cette thèse est aussi un peu la sienne.

À la mémoire de Jean-Luc

- SOMMAIRE -

INTRODUCTION GENERALE 19

1. (RE)INVESTIR UN TERRAIN DELAISSE PAR LA SCIENCE POLITIQUE.....	26
2. LES USAGES REGIONAUX DE LA COMPETENCE « TRANSPORTS COLLECTIFS » : PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES DE RECHERCHE	44
3. LA CONSTRUCTION DE LA GRILLE D'ANALYSE	47
4. LE RECUEIL DES DONNEES	63
5. ORGANISATION DE LA THESE	78

PREMIÈRE PARTIE LES TEMPORALITÉS DU PROCESSUS

CHAPITRE 1 - LA LONGUE FABRIQUE D'UNE REFORME « CONSENSUELLE » 87

1. LA REFORME INCERTAINE : DE LA « REGIONALISATION » MALGRE LES REGIONS A LA REGIONALISATION AVEC LES REGIONS	90
2. LA RELANCE DU PROCESSUS, OBJET D'UN CONSENSUS ELARGI	131

CHAPITRE 2 – DES POLITIQUES REGIONALES MARQUEES PAR DES PHENOMENES D'INERTIE 173

1. PRECOCITE ET BENEFICES DURABLES.....	175
2. UN PASSE PRESENT : L'ACTION PUBLIQUE REGIONALE SOUS CONTRAINTE MATERIELLE	196

DEUXIÈME PARTIE LES RÉGIONS FACE AUX ACTEURS SECTORIELS

CHAPITRE 3 – POLITIQUES REGIONALES ET POLITIQUES SECTORIELLES 249

1. LE TER FACE A LA HIERARCHIE DES NORMES SECTORIELLES	250
2. DES POLITIQUES REGIONALES SECTORISEES.....	288

**CHAPITRE 4 – L’EXPERTISE COMME COMPETENCE
SECTORIELLE 309**

1. ÉLITES SECTORIELLES ET SAVOIRS SPECIALISES : DU MONOPOLE A LA CONTESTATION.....	310
2. LA CONSTITUTION DE CAPACITES D’EXPERTISE, UN ENJEU MAJEUR POUR LES REGIONS	321
3. EXPERTISE SECTORIELLE ET ACTEURS DES POLITIQUES REGIONALES : UN ETAT DES FORCES EN PRESENCE	350

**CHAPITRE 5 – DES SYSTEMES D’ACTEURS REGIONAUX AU
FONCTIONNEMENT DIFFERENCIE 363**

1. PANORAMA DES SYSTEMES D’ACTEURS REGIONAUX	369
2. LES CONVENTIONS REGION-SNCF A L’EXAMEN.....	403
3. ACTION PUBLIQUE ET GOUVERNANCE REGIONALES	417

**TROISIÈME PARTIE
L’ACTION RÉGIONALE À L’ÉPREUVE DES TERRITOIRES**

CHAPITRE 6 – ACTION REGIONALE, POLITIQUE ET TERRITOIRES 435

1. L’IMPORTANCE RELATIVE DE LA COULEUR POLITIQUE	436
2. LE POIDS DU LEADERSHIP POLITIQUE TERRITORIAL	463
3. LA DEFENSE D’INTERETS TERRITORIALISES	479

CHAPITRE 7 – L’ACTION PUBLIQUE TRANSTERRITORIALE 513

1. LES TRANSPORTS COLLECTIFS A L’EPREUVE DES RAPPORTS ENTRE ECHELONS REGIONAUX ET INFRAREGIONAUX	520
2. LES DEPLACEMENTS EXTRAREGIONAUX, UN ENJEU INEGALEMENT CONSTRUIT	584

CONCLUSION GENERALE 615

1. POLITIQUE SECTORIELLE ET TERRITOIRE.....	619
2. LE POLITIQUE AU MIROIR DU TECHNIQUE.....	622
3. POUR UNE APPROCHE POLITIQUE DE L’ACTION PUBLIQUE REGIONALE	626

Liste des sigles et abréviations

ACPR : association des présidents de conseils généraux
ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADP : aéroports de Paris
AFITF : agence de financement des infrastructures de transport de France
AFPA : association pour la formation professionnelle des adultes
AGC : autorail grande capacité
ANER : association nationale des élus régionaux
ANRT : association nationale de la recherche technique
AO : autorité organisatrice
AOT : autorité organisatrice de transport
AOTU : autorité organisatrice de transport urbain
APVF : association des petites villes de France
ARF : association des Régions de France
AUTF : association des utilisateurs de transport de fret
CAR : circonscription d'action régionale
CCI : chambre de commerce et d'industrie
CELIB : comité d'études et de liaison des intérêts bretons
CER : comité d'établissement régional (SNCF)
CERTU : centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CESA : conseil économique et social d'Alsace
CESR : conseil économique et social régional
CETE : centre d'études techniques de l'Équipement
CFDT : confédération française démocratique du travail
CFF : chemins de fer fédéraux (suisses)
CFTC : confédération française des travailleurs chrétiens
CGT : confédération générale du travail
CGPC : conseil général des Ponts et Chaussées
CIACT : comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
CIADT : comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CIAT : comité interministériel d'aménagement du territoire
CIFRE : convention industrielle de formation par la recherche
CLAD : comité local d'animation et de développement de ligne
CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale
CODER : commission de développement économique régional
CRAF : commission de régulation des activités ferroviaires
CRCI : chambre régionale de commerce et d'industrie
CSP : catégorie socio-professionnelle
CSSPF : conseil supérieur du service public ferroviaire
CTS : compagnie des transports strasbourgeois
CUS : communauté urbaine de Strasbourg
DAR : direction de l'action régionale (SNCF)
DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DB : Deutsche Bahn
DC : double champignon (rail)

DC : droit de circulation
DDTER : direction/directeur délégué(e) TER
DIR : direction interdépartementale des routes
DGCL : direction générale des collectivités locales (ministère de l'Intérieur)
DGD : dotation globale de décentralisation
DGMT : direction générale de la mer et des transports (ministère des Transports)
DGS : directeur général des services
DIACT : délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DL : démocratie libérale
DRAG : droit de réservation des arrêts en gare
DRAST : direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques (ministère des Transports)
DRE : direction/directeur régional(e) de l'Équipement
DRS : droit de réservation des sillons
DSP : délégation de service public
DTP : direction du transport public (SNCF)
DTPRL : direction du transport public régional et local (SNCF)
DTT : direction des transports terrestres (ministère des Transports)
DR : direction des routes (ministère des Transports)
DSCR : direction de la sécurité et de la circulation routières (ministère des Transports)
EIR : express d'intérêt régional
ENA : école nationale d'administration
ENPC : école nationale des ponts et chaussées
ENSAE : école nationale de la statistique et de l'administration économique
ENTPE : école nationale des Travaux publics de l'État
EPFL : école polytechnique fédérale de Lausanne
EPIC : établissement public industriel et commercial
EPR : établissement public régional
EPSF : établissement public de sécurité ferroviaire
ERTMS : European rail traffic management system
FEDER : fonds européen de développement régional
FIF : fédération des industries ferroviaires
FITTVN : fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables
FN : front national
FNAU : fédération nationale des agences d'urbanisme
FNAUT : fédération nationale des associations d'usagers des transports
GART : groupement des autorités organisatrices de transports
GDR : groupement de recherche
GIE : groupement d'intérêt économique
GNTC : groupement national des transports combinés
GTC : groupe territorial de concertation
HEC : hautes études commerciales
IEP : institut d'études politiques
IGF : inspection générale des Finances
IGN : institut géographique national
IGPC : ingénieur général des Ponts et Chaussées
INRETS : institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
IPC : ingénieur des Ponts et Chaussées

ITPE : ingénieur des Travaux publics de l'État
LATTS : laboratoire techniques territoires et sociétés
LAURE : loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
LCR : ligue communiste révolutionnaire
LET : laboratoire d'économie des transports
LGV : ligne à grande vitesse
LOADDT : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOADT : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
LOTI : loi d'orientation des transports intérieurs
MEI : mouvement écologiste indépendant
MOT : mission opérationnelle transfrontalière
MRC : mouvement républicain et citoyen
OIP : observatoire interrégional du politique
ORÉAM : organisme d'études d'aménagement des aires métropolitaines
ORT : observatoire régional des transports
ORTAL : observatoire régional des transports et de la logistique d'Alsace
PC : parti communiste
PDU : plan de déplacements urbains
PMR : personne à mobilité réduite
PPP : partenariat public-privé
PREDIT : programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres
PRG : parti radical de gauche
PS : parti socialiste
PTU : périmètre de transports urbains
RATP : régie autonome des transports parisiens
RFF : réseau ferré de France
RFN : réseau ferré national
RIB : réversible inox banlieue
RPR : rassemblement pour la République
RST : réseau scientifique et technique (du ministère de l'Équipement et des Transports)
RVB : renouvellement voie ballast
SAAD : service annexe d'amortissement de la dette
SAEMES : société anonyme d'économie mixte d'exploitation du stationnement de la Ville de Paris
SCETA : société de contrôle et d'exploitation des transports auxiliaires
SCOT : schéma de cohérence territoriale
SDTC : schéma départemental de transports collectifs
SEMVAT : société d'économie mixte des voyageurs de l'agglomération toulousaine
SETAO : société d'exploitation des transports de l'agglomération orléanaise
SETRA : service d'études technique des routes et autoroutes
SGAE : secrétariat général des affaires européennes
SICOVAL : syndicat intercommunal pour l'aménagement et le développement des coteaux et de la vallée de l'Hers
SITCAT : syndicat intercommunal de transports urbains de l'agglomération de Tours
SITPRT : syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine
SITRAM : syndicat intercommunal des transports de l'agglomération mulhousienne
SIVOM : syndicat intercommunal à vocation multiple

SMTC : syndicat mixte des transports en commun (Toulouse)
SNCF : société nationale des chemins de fer français
SNECMA : société nationale d'étude et de construction de moteurs d'aviation
SOFRA : syndicat pour l'organisation des transports ferroviaires en Rhône-Alpes
SRADT : schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRIT : schéma régional des infrastructures et des transports
SRT : schéma départemental de transports
SRTC : schéma départemental de transports collectifs
SRU (loi) : solidarité et renouvellement urbains
SSC : schémas de services collectifs
STIF : syndicat des transports d'Île-de-France
SUD : solidaire unitaire démocratique
SYTRAL : syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise
TAM : transports de l'agglomération de Montpellier
TCR : transport collectif régional
TCSP : transports collectifs en site propre
TIC : technologies de l'information et de la communication
TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers
TIR : trains interrégionaux
TLP : transport logistique partenaires
TLR : train du Languedoc-Roussillon
TGV : train à grande vitesse
TPIL (loi) : transports publics d'intérêt local
UDF : union pour la démocratie française
UIC : union internationale des chemins de fer
UIRR : union internationale des sociétés de transport combiné rail-route
UMP : union pour un mouvement populaire
UTP : union des transports publics
VFE : voyageurs France Europe (SNCF)
VNF : voies navigables de France
ZAC : zone d'aménagement concerté

Introduction générale

Le 15 octobre 2003, un article du *Monde* titrait : « La régionalisation a enrayé le déclin du transport ferroviaire ». Le constat est significatif lorsque que l'on sait dans quelle situation se trouvait le transport ferroviaire régional jusque dans les années 1990 : matériel roulant hors d'âge, faibles fréquences, manque de cohérence des horaires, mauvaise information de l'utilisateur, etc. Récemment, on pouvait même lire dans un journal britannique un article intitulé : « *The age of the train returns to French provinces* » (*The Guardian*, 23 août 2008). La France serait donc entrée dans un « nouvel âge ferroviaire », non pas, comme l'on pouvait s'y attendre, grâce à la technologie de pointe du TGV, mais grâce au renouveau des dessertes de proximité. Ce renouveau a été rendu possible par le processus de régionalisation. Alors que le transport ferroviaire régional est longtemps resté du ressort de la SNCF, son organisation a été transférée aux Régions¹ en plusieurs étapes. Mais si la régionalisation des transports collectifs a fait l'objet de quelques articles dans la presse, elle est restée pour l'essentiel une réforme « silencieuse ».

À partir du milieu des années 1960 s'ouvrit une phase de déclin du trafic ferroviaire régional due notamment aux progrès de la motorisation. Dans les années 1970, plusieurs tentatives eurent lieu pour inciter les Régions à s'impliquer dans la gestion (du déclin) des omnibus², sans véritable succès. Après la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982, les conseils régionaux étaient consultés sur les fermetures et les ouvertures de lignes, ainsi que sur la consistance générale du service. Ils pouvaient demander des modifications de dessertes ou des acquisitions de matériels, à condition d'en supporter les conséquences financières. Le concept TER (transport express régional) fut lancé par la SNCF en 1987 et remplaça le terme connoté négativement d'« omnibus ». Cependant, au début des années 1990, le transport ferroviaire régional et, plus généralement, la SNCF traversa une importante

¹ Nous mettons une majuscule à Région lorsque nous nous référons à l'institution régionale.

² Le terme « omnibus » est « issu par ellipse [...] de *voiture omnibus* [...], proprement “voiture pour tous” [...]. À partir du début du XIX^e s., *omnibus* désigne la voiture publique, d'abord hippomobile, puis automobile, qui servait au transport des voyageurs dans divers quartiers de la ville. Il est rapidement devenu un terme de chemins de fer comme nom (1836) et comme adjectif (1876), et son sens s'est modifié ; il a été réinterprété en “qui dessert toutes les stations sur son passage” par opposition à *direct* ». *Dictionnaire historique de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, 2000. Nous entendons ici ce terme au sens d'outil du service public de transport, donc de « voiture pour tous ».

crise financière. Une commission sénatoriale dirigée par Hubert Haenel, également premier vice-président de la Région Alsace, proposa alors de relancer le processus de régionalisation et de faire des Régions de véritables autorités organisatrices (AO). Cette proposition fut reprise et une expérimentation fut lancée à partir de 1997 dans plusieurs régions volontaires¹. Devant le bilan positif de l'expérimentation, la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000 étendit le dispositif à l'ensemble des régions de métropole, hors Île-de-France et Corse. Depuis 2002, les conseils régionaux sont ainsi responsables des dessertes, de la tarification, de la qualité de service et de l'information des usagers pour les liaisons ferroviaires d'intérêt régional et les liaisons routières effectuées en substitution². La loi réaffirme en même temps le monopole de la SNCF pour ce type de dessertes.

Le processus de régionalisation a ainsi permis de redynamiser un transport régional de voyageurs en déclin quasi-continu depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. L'offre a été augmentée, le matériel roulant a été renouvelé, des tarifications ont été proposées aux étudiants, aux travailleurs et aux personnes en difficulté sociale, l'information à l'utilisateur a été améliorée. Les transports collectifs constituent un poste budgétaire majeur pour les Régions (le premier ou le deuxième, généralement). Le budget cumulé des conseils régionaux lié à la régionalisation des transports collectifs (qui ne recouvre pas l'ensemble de leurs actions conduites dans le domaine des transports) est de l'ordre de 3,3 milliards d'euros (hors gares et infrastructures ferroviaires)³. Le TER représente plus de 3 milliards d'euros de chiffre d'affaires à la SNCF. L'enjeu n'est donc pas marginal en termes financiers. Il n'est pas marginal, non plus, en termes de régulation sociale. Le TER transporte en effet chaque jour 700 000 personnes⁴.

¹ Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, puis Limousin à partir de 1999.

² Nous traiterons surtout, dans ce travail, du TER ferroviaire. Le TER routier est organisé de manière spécifique puisqu'il est sous-traité par la SNCF à des transporteurs routiers. Cependant, les éléments d'analyse qui s'appliquent au TER ferroviaire s'appliquent souvent aussi au TER routier. En outre, celui-ci représente une part minoritaire de l'offre et plus encore de la fréquentation TER.

³ En 2007, les Régions métropolitaines ont prévu de consacrer environ 5,8 milliards d'euros aux transports (tous modes confondus), contre 5,2 milliards aux équipements scolaires et 4,8 milliards à la formation professionnelle. Les dépenses liées à la régionalisation ferroviaire augmentent, mais leur part dans les budgets régionaux tend à se stabiliser. En 2007, la compensation de l'État au titre de la régionalisation des transports collectifs atteignait 1,97 milliard d'euros. Autrement dit, l'État reste le principal contributeur financier de la régionalisation des transports collectifs, même si les dépenses propres des conseils régionaux ont considérablement augmenté depuis le début du processus (www.dgcl.interieur.gouv.fr).

⁴ SNCF, *Le TER en 2030*, dossier de presse, 17 juin 2008.

Encadré n° 1 – La régionalisation des transports collectifs dans quelques pays européens

La régionalisation ferroviaire est un processus commun à beaucoup de pays, au point que certains auteurs en parlent comme d'un « phénomène mondial » (Batisse, 2001). Les formules retenues par les États européens sont variées. Cette diversité renvoie à des histoires particulières, à l'organisation des transports ferroviaires, à l'architecture politico-administrative et aux stratégies des opérateurs et des États.

En **Allemagne**, il existait avant 1994 deux organismes nationaux : la *Deutsche Bundesbahn* (DB), la compagnie de l'ex-Allemagne de l'Ouest, et la *Deutsche Reichsbahn* (DR), la compagnie de l'ex-Allemagne de l'Est, chacune opérant sur son territoire. Avec la réunification, une réforme de fond a été initiée (Guihéry, Perez, 1998). Ces deux organismes ont été regroupés dans la *Deutsche Bahn Aktiengesellschaft* (DB AG), société anonyme à capitaux entièrement publics. En 1997, les services régionaux de voyageurs, définis comme les trajets de moins de 50 km et/ou de moins d'une heure, ont été régionalisés. Ce sont désormais les Länder qui fixent le niveau de service et concluent un contrat avec un opérateur qui peut ne pas être DB Regio (la filiale de la DB en charge du transport régional). Au début de la régionalisation, les Länder ont été prudents. Mais de plus en plus de services sont confiés à des opérateurs privés ou à des consortiums regroupant la DB et des compagnies privées. La régionalisation a entraîné la création de deux organismes. Le premier, EBA (*Eisenbahnbundesamt*), est chargé d'assurer le respect des règles de la concurrence et d'accès au réseau et de vérifier la conformité aux règles de sécurité. Le second, BEV (*Bundeseisenbahnvermögen*), est chargé de la gestion du personnel DB à statut et de prendre en charge la dette historique de la DB. L'organisme responsable des infrastructures est une filiale directe de l'opérateur historique : DB Netz.

Au **Royaume-Uni**, la régionalisation a eu lieu dans une perspective de libéralisation. L'infrastructure et l'exploitation ont été séparées et confiées toutes deux à des entités privées. Les services ont été attribués à 25 compagnies, les *Train Operating Companies* (TOCs), sous forme de concessions de sept à quinze ans. Des organismes de régulation ont été mis en place. Le matériel roulant est loué par trois compagnies privées (ayant repris les matériels de la *British Railways*). Suite à d'importants problèmes de gestion de l'infrastructure et de sécurité, un débat a été engagé. Il a conduit à la « renationalisation » de fait de *Railtrack*, le gestionnaire privé de l'infrastructure, qui s'appelle désormais *Network rail*. La régulation du secteur (y compris la détermination des sommes allouées à l'infrastructure par périodes de cinq ans) est du ressort de l'*Office for Rail Regulation* (Harman, L'Hostis, Menerault, 2007).

En **Italie**, les *Ferrovie dello Stato* (FS) sont transformées en 1992 en société anonyme à capital public. Si l'État reste propriétaire du groupe FS, la holding contrôle plusieurs filiales dont une pour des activités de transport de voyageurs et de marchandises, *Trenitalia*, et une pour la gestion de l'infrastructure, RFI (*Rete ferroviaria italiana*). En plus des FS, des entreprises régionales offrent des services. Ces entreprises exploitent majoritairement le trafic de banlieue autour des grandes villes. À travers une réforme qui a concerné à la fois le transport public urbain et le transport ferroviaire régional et local, des compétences ont été transférées du niveau national au niveau régional et local et des procédures d'appels d'offre ont été introduites pour le choix du fournisseur. Toutefois, la libéralisation n'a produit, dans un premier temps, que des effets limités (Burlando, Guihéry, 2002).

En tant qu'instrument de régulation sociale, les transports collectifs régionaux doivent être placés dans une perspective plus globale : celle d'un monde en mouvement. L'importance de la mobilité spatiale constitue un trait caractéristique des sociétés modernes. Les déplacements en tout genre se sont considérablement développés au cours des dernières décennies. Le monde serait ainsi devenu « liquide » (Bauman, 2000). Une élite cinétique sillonne quotidiennement la planète en avion, même si le processus de globalisation favorise beaucoup plus les mouvements de capitaux que la mobilité des personnes (Scott, 1996). Cette élite est celle des hommes d'affaires voyageant en première classe, celle, également, des universitaires mis en scène dans le *Small World* de David Lodge¹. De manière générale, la vie quotidienne est marquée de manière croissante par la mobilité physique. Les dynamiques spatiales sont de plus en plus structurées par la connexité et de moins en moins par la contiguïté. Cette évolution a des répercussions sociales fondamentales. La mobilité est devenue un puissant vecteur d'individuation et d'autonomisation (Giddens, 1990) et l'un des principaux indicateurs du prestige social (Bauman, 1999). John Urry (2005) va jusqu'à proposer une sociologie des mobilités. Selon lui, le social serait désormais plus à rechercher dans les mobilités (physiques, mais également sociales, imaginaires, intellectuelles, etc.) que dans les sociétés.

La France n'a pas échappé à cette dynamique. Les distances parcourues se sont considérablement allongées au cours de ces dernières décennies (le télétravail dont on a tant parlé dans les années 1990 n'ayant semble-t-il pas eu tous les effets escomptés)². L'automobile a été le principal outil de cette évolution. Elle constitue le moyen de transport par excellence. Ainsi, en 2006, 83% du transport intérieur de voyageurs a lieu en voiture individuelle, contre 5% en bus et en car, 10,5% en transports en commun ferroviaires (métropolitains et, dans une moindre mesure, régionaux) et 1,5% en avion³. Cependant, non seulement la part des déplacements en voiture ne progresse plus, mais elle tend même à diminuer. En 2003, cette part était en effet de 84,2%. Cette diminution de plus d'un point est presque totalement

¹ Il existe également un « sous-prolétariat cinétique », dont les émigrés clandestins font partie (Cresswell, 2004).

² Laurent Davezies et Pierre Veltz (2006) avancent le chiffre d'une multiplication par trois des distances parcourues en France entre 1960 et 1990.

³ Chiffres de l'INSEE (www.insee.fr).

compensée par l'accroissement de la part des transports en commun ferroviaires, qui était de 9,5% en 2003. Elle s'explique notamment par l'augmentation du prix du pétrole, qui a plus doublé entre 2003 et 2006¹. Mais le processus de régionalisation des transports collectifs a également permis d'accroître la fréquentation d'usagers attirés par un service désormais de qualité et plus économique que la voiture individuelle². Dans un contexte marqué par la « dépendance automobile » (Dupuy, 1995, 1999), il est vrai que les transports collectifs régionaux ne représentent qu'une faible part des déplacements. Cependant, cette part ne fait qu'augmenter depuis quelques années.

Cette évolution a des répercussions importantes. Si le TER a un impact limité en termes d'activité économique, il peut avoir des effets sur la localisation des ménages (près des gares et des points d'arrêt desservis, notamment). Mais l'augmentation de la fréquentation des trains régionaux a surtout des effets sur le trafic automobile, donc sur la congestion des axes routiers et sur l'environnement. Rappelons que les transports contribuent à hauteur de 26% aux émissions de gaz à effet de serre³. Pour toutes ces raisons, les politiques régionales de transports collectifs constituent un enjeu du point de vue de la régulation de problèmes sociaux. Elles représentent en même temps un enjeu du point de vue de la recherche.

¹ « Réseaux de transports collectifs : la fréquentation monte en flèche », *Les Échos*, 3 septembre 2008.

² Les progressions de trafic TER sont de l'ordre de 6% par an en moyenne. SNCF, *Le TER en 2030*, dossier de presse, 17 juin 2008.

³ Ministère de l'Écologie et du Développement durable/CITEPA, *Inventaire des émissions de gaz à effet de serre 2004 en France*, Paris, 2006.

1. (Ré)investir un terrain délaissé par la science politique

Le choix de nous intéresser aux politiques régionales de transports collectifs est issu du croisement de deux facteurs. Le premier est à rapporter à notre parcours de recherche. Après un mémoire de fin d'études sur la politique rhônalpine de mobilité des étudiants¹, nous avons poursuivi avec un mémoire de DEA sur la politique languedocienne de transports collectifs². L'engagement d'une réflexion sur les politiques publiques au niveau régional appelait un élargissement empirique et un approfondissement théorique. Un second facteur est alors intervenu. Nous avons réalisé à quel point les transports constituaient un enjeu majeur de l'action publique régionale et avons constaté que, paradoxalement, les travaux de science politique sur le sujet étaient inexistants. Or, si les politiques locales constituent un laboratoire des dynamiques de l'action publique (Le Galès, 2000), que dire de l'intervention des Régions en matière de transports collectifs ? Le transfert de compétence a lieu, ici, dans un domaine qui constitue l'exemple même du secteur avec son savoir, ses élites, ses frontières bien marquées. À ce titre, la régionalisation pose d'une manière particulièrement intéressante la question des recompositions de l'action publique.

Nous allons voir que l'absence d'intérêt de la science politique pour cet objet se manifeste de deux manières. D'une part, l'analyse des politiques régionales connaît un certain reflux depuis quelques années. Alors que, au cours des années 1990, des travaux assez nombreux ont été publiés sur le sujet, l'attention portée par les politistes à cet échelon territorial a décliné. D'autre part, les politiques de transports collectifs semblent exercer un effet répulsif sur les politistes, ces derniers laissant aux géographes et aux économistes le soin de les étudier. Au final, le contraste est saisissant entre l'importance sociale, politique et financière que revêtent les politiques régionales de transports collectifs et le désintérêt que leur voue la science politique. Investir ce terrain est donc devenu fondamental, tant du point de vue de la production de connaissances que, d'une certaine manière, du point de vue du fonctionnement démocratique de notre société.

¹ *La Politique rhônalpine de soutien à la mobilité étudiante au miroir de la mise en œuvre d'un dispositif régional*, mémoire de fin d'études, IEP de Grenoble (2002).

² *Le Train des Régions. Modalités de construction d'une politique régionale en Languedoc-Roussillon*, mémoire de DEA, Université Montpellier I (2004).

1.1. Les politiques régionales, un objet de recherche passé de mode ?

« En matière de politiques publiques, l'analyse des systèmes locaux est longtemps apparue en France comme un champ scientifique focalisé sur les relations qui s'établissent entre les collectivités locales et l'État », constatent Richard Balme et Alain Faure (1999 : 15), comme si les collectivités locales¹ n'étaient pas en mesure de mettre en œuvre des politiques publiques dignes de ce nom. Or, ce constat n'est plus valable aujourd'hui.

La région a beaucoup suscité l'attention des sciences sociales en France. Celle-ci s'est manifestée dans des sens extrêmement variés. Avant la décentralisation, des travaux portant sur les mouvements régionaux ont été produits (Dulong, 1975 ; Quéré, 1978), même si cette approche est restée assez confidentielle dans l'Hexagone. La décentralisation a ensuite conduit à la publication de nombreux ouvrages. Chaque élection régionale a fait l'objet d'un livre (Perrineau, 1987 ; Habert, Perrineau, Ysmal, 1992 ; Perrineau, Reynié, 1999 ; Dolez, Laurent, Patriat, 2005). Parallèlement, des études issues de la nouvelle géographie socio-économique se sont intéressées aux « régions qui gagnent » (Benko, Lipietz, 1992). Ces régions, conciliant flexibilité de la production, innovation et intervention des institutions politiques locales, ont été analysées comme des territoires particulièrement bien adaptés au contexte socio-économique post-fordiste. Cependant, au-delà de ces différents aspects, ce sont surtout l'institution et les politiques régionales qui nous intéressent ici. Celles-ci ont fait l'objet d'un investissement en plusieurs temps².

¹ Le terme de collectivité locale sera préféré à celui de collectivité territoriale qui, à notre sens, ne permet pas de distinguer de manière satisfaisante l'État, collectivité territoriale par excellence, des échelons infra-étatiques.

² Nous faisons ici état de tendances sans prétention à l'exhaustivité. Romain Pasquier (2004 : 21-26) évoque quant à lui quatre principales approches dans l'analyse des régions européennes : l'approche *top-down*, l'approche *bottom-up*, l'approche institutionnaliste et l'approche par la gouvernance.

1.1.1. Des institutions sans politiques : du « régionalisme fonctionnel » au « système politico-administratif local »

L'institutionnalisation des régions est un phénomène commun à la plupart des pays d'Europe occidentale (Sharpe, 1993 ; Keating, Loughlin, 1997). Dans le cas de la France, Philippe Veitl (1992) a montré comment la région a émergé en 1917 dans l'histoire des découpages géographiques avec le projet d'entités économiques d'Étienne Clémentel, ministre du Commerce et de l'Industrie du cabinet Clemenceau. Ce découpage en 17 puis 20 régions reposait sur le regroupement des chambres de commerce et visait à redéfinir, dans un contexte de reconstruction, les liens entre l'État et la structure économique. L'idée régionale émergea à nouveau après la Seconde guerre mondiale sous la forme du « régionalisme fonctionnel » (Quermonne, 1963). La région devait surtout répondre, dans cette perspective, aux impératifs de la planification et de l'aménagement du territoire. Entre 1955 et 1956, des « programmes d'action régionale » sont lancés en vue de « promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions » (décret-loi du 30 juin 1955) et des « régions de programme » sont mises en place. Des circonscriptions d'action régionale (CAR) sont ensuite définies. Elles acquièrent une existence institutionnelle en 1964. Un préfet de région est placé à leur tête. Il est assisté d'une commission de développement économique régional (CODER) rassemblant des élus et des responsables économiques et professionnels. L'échec du référendum de 1969, qui portait à la fois sur une réforme du Sénat et sur un projet de renforcement du rôle des Régions, favorisa la mise en place, en 1972, d'entités au statut modeste d'établissement public. Les attributions de ce qui ressemblait fort à des « syndicats de Départements » étaient singulièrement limitées.

Romain Pasquier (2003) relativise le scénario du « régionalisme fonctionnel ». Pour lui, la régionalisation est un processus complexe élaboré sur la base d'interactions entre une grande variété d'acteurs (mouvement fédéraliste, planificateurs, élus locaux, groupes d'intérêt). Les années 1940 et 1950 se caractérisent par le rôle clé joué par la mouvance fédéraliste dans la mise à l'agenda politique de l'aménagement du territoire et par la montée en puissance de mobilisations locales et régionales. Sous la pression d'un « mouvement régional », dont le catalyseur est, en Bretagne, le CELIB (Comité d'études et de liaison des intérêts bretons), les élites modernisatrices intègrent les besoins régionaux à la

planification nationale. R. Pasquier parle de « co-production de la régionalisation “à la française” ». Ce n’est qu’à partir des années 1960 que la régionalisation se centralise sous l’impulsion de l’administration gaulliste.

Quoiqu’il en soit, dans les années 1960 et 1970, les analyses de l’action publique locale sont essentiellement le fait de la sociologie des organisations. Le « système politico-administratif local » est étudié comme un système de relations entre les services déconcentrés de l’État (préfecture, ministère de l’Équipement, etc.) et les notables locaux. Chacun tire profit à sa manière de ce système : le notable pour bénéficier de financements, renforcer son prestige social et accroître son influence politique ; le préfet ou le directeur départemental de l’Équipement pour disposer de relais dans la société locale et exister comme intermédiaire entre l’administration centrale et la société locale (Worms, 1966 ; Grémion, 1976). Le principe de la « régulation croisée » est présenté comme le moyen d’adapter localement la règle nationale et d’assurer d’importantes régulations entre l’État et la société locale.

Cependant, c’est le département qui constitue ici l’échelon privilégié de l’analyse. Plus fondamentalement, les travaux du Centre de sociologie des organisations sont peu ouverts à l’action publique en tant que telle. Le prisme adopté, résolument stratégique, laisse entrevoir des situations relativement standardisées. La dimension substantielle des territoires est sous-valorisée. Avec la décentralisation, ce modèle a perdu de sa pertinence. Si la décentralisation ne met pas fin aux interdépendances entre les services de l’État et les collectivités locales, l’action locale ne se résume plus au « jacobinisme apprivoisé » (Grémion, 1976). Les collectivités acquièrent en effet la capacité de mettre en œuvre de véritables programmes d’action publique.

1.1.2. Des institutions tributaires de leurs politiques : de la décentralisation à l’analyse des politiques régionales

Dans les années 1970, le soutien à l’idée de régionalisation, protéiforme (anciens comités d’expansion, hauts fonctionnaires du Club Jean Moulin, partis régionalistes et nationalistes, mouvements écologistes, syndicats chrétiens, etc.), trouva un écho décisif dans le ralliement officiel du Parti socialiste aux thèses décentralisatrices lors du congrès d’Épinay (1971). Dix ans plus tard, l’alternance

ouvrit une fenêtre d'opportunité qui permit à l'idée de prendre corps. Quelques semaines seulement après l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République, le maire de Marseille, Gaston Defferre, devenu ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, déposa un projet de loi de décentralisation. Sans revenir sur les débats nombreux et parfois passionnés que souleva ce projet de réforme (Ohnet, 1996), la Région était alors considérée comme l'un des éléments innovants du dispositif. La loi du 2 mars 1982 prévoyait la transformation des établissements publics régionaux (EPR) en « collectivités territoriales » de plein exercice, donc dirigées par un élu. Mais juridiquement, la Région demeura un établissement public jusqu'en 1986, date à laquelle les conseillers régionaux furent pour la première fois élus au suffrage universel direct.

Les transferts de responsabilités et de compétences renforcèrent la vocation traditionnelle des Régions en matière de planification, d'aménagement du territoire et de développement économique, tout en élargissant le champ de leurs attributions à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage ainsi qu'à la construction et à l'entretien des lycées. Mais leur action s'est également développée en marge de leurs compétences. Ainsi, le schéma *Université 2000*, engagé en 1991, a constitué un jalon de taille dans la prise de conscience de la capacité d'initiative des institutions régionales. En contrepartie de leur participation financière, ces dernières purent peser sur les localisations universitaires (Baraize, 1996 ; Aust, 2007). Au cours des années 1990, les conseils régionaux ont acquis une certaine capacité de régulation des problèmes collectifs. Les conditions sont alors réunies pour un renouvellement du savoir.

Dans la seconde partie des années 1990, plusieurs ouvrages paraissent coup sur coup sur la Région (Le Galès, Lequesne, 1997 ; Nay, 1997a ; Négrier, Jouve, 1998 ; Dupoirier, 1998a), auxquels s'ajoutent d'autres publications quelques années plus tard (Jouve, Spenlehauer, Warin, 2001 ; Pasquier, 2004). Hormis le livre coordonné par Elisabeth Dupoirier, qui rassemble des contributions hétérogènes afin de faire le « point » sur le fait régional, ces ouvrages sont clairement orientés dans le sens d'un éclairage de l'institution (Nay, 1997), de la gouvernance et des politiques (Le Galès, Lequesne, 1997 ; Négrier, Jouve, 1998 ; Pasquier, 2004) régionales. Le

mouvement a largement été lancé par l'ouvrage collectif du CURAPP sur les politiques régionales (1993)¹.

L'attention portée à l'action publique régionale s'explique par la tournure prise par la régionalisation en France. Il a souvent été dit que l'institutionnalisation des Régions, territoires aux « identités ouvertes » (Dupoirier, 1998b), pour ne pas dire introuvables (exceptions faites de la Bretagne, de l'Alsace et la Corse), était largement tributaire des politiques qu'elles étaient capables de mettre en œuvre (Muller, 1990a ; CURAPP, 1993 ; Balme, 1997). Loin des « communautés imaginées » auxquelles Benedict Anderson compare les nations, les Régions peinent à réunir mentalement des individus qui ne se connaissent pas². D'ailleurs, selon Claude Dargent (2001 : 799), « la revendication décentralisatrice n'est pas le simple produit de l'identité régionale », mais semblerait « davantage tenir à l'efficacité supérieure qu'ils prêtent à un niveau de décision politique plus proche de son lieu d'application ». En termes de capacités d'action, la Région française est dotée de budgets de plus en plus importants mais encore relativement faibles au regard des autres collectivités locales³. Son poids demeure très relatif au regard de la plupart des autres pays européens (Le Galès, Lequesne, 1997)⁴. Cette situation contribue à faire de la « légitimité par les *outputs* » (Scharpf, 2000), c'est-à-dire de la capacité à traiter des problèmes que le marché et l'action individuelle ne parviennent pas à résoudre, un enjeu majeur de l'institutionnalisation des Régions.

Tous les ouvrages produits sur la Région ne projettent pas sur elle le même point de vue. L'ouvrage du CURAPP propose une analyse juridique et surtout politique des compétences et des politiques régionales, à travers notamment le cas de la Picardie. L'ouvrage dirigé par Patrick Le Galès et Christian Lequesne propose des éléments d'analyse du phénomène de régionalisation en Europe assortis d'un tour d'horizon des différentes régions européennes. Son approche est centrée sur les

¹ La même année est paru le livre de Bruno Rémond (1999 [1993]), qui renseigne fort utilement sur l'histoire, les compétences et le fonctionnement institutionnel des conseils régionaux, mais qui n'est pas à proprement parler un ouvrage de science politique.

² Selon une enquête de l'OIP (Observatoire interrégional du politique), 70% des Français connaissaient le nom de leur région en 2001 (www.cnrs.fr/cnrspresse/n395/html/n395a04.htm).

³ En 2007, les dépenses des conseils régionaux étaient environ 2,5 fois moins importantes que celle des conseils généraux et quatre fois moins importantes que celle des communes (www.dgcl.interieur.gouv.fr).

⁴ En 2004, l'Île-de-France, Région de loin la plus riche du pays, dépensait 272 euros par an et par habitant, contre environ 2 500 pour la Lombardie et la Catalogne, presque 2 900 pour la Flandre et le Bade-Wurtemberg, et plus de 6 600 pour l'Ecosse. « Les régions françaises, parentes pauvres en Europe », *L'Express*, n°2752, 29 mars 2004.

restructurations qui s'opèrent entre les États, les régions, l'Union européenne, les gouvernements locaux et le marché. Le livre coordonné par Emmanuel Négrier et Bernard Jouve s'intéresse également aux régions de différents pays européens, mais selon un autre point de vue. La notion d'échange politique territorialisé, définie comme « une transaction, ou une série de transactions entre plusieurs ressources et acteurs dont l'enjeu majeur est constitué par l'action publique au sein d'un territoire donné et/ou entre territoires » (Négrier, 1998a : 23), sert ici de cadre d'analyse. Quand au livre de Romain Pasquier, il propose une grille de lecture de la capacité politique des Régions, définie comme « la construction de formes de coopération entre des institutions et des acteurs divers autour d'un avenir anticipé, [résultant] de cette interaction complexe entre les pratiques et croyances héritées et les dynamiques du changement social qui viennent modifier régulièrement les répertoires d'action des acteurs régionaux » (p.28). Pour cela, il propose une comparaison à la fois interrégionale (modèles régionaux d'action collective) et internationale (styles nationaux des politiques territoriales)¹.

Ces ouvrages présentent un intérêt particulier du point de vue de notre recherche. Ils abordent chacun à leur manière la question des politiques régionales. Ils s'intéressent tous aux modes d'interaction et de coordination entre acteurs. Ils ont également en commun (à l'exception de celui du CURAPP) de penser les régions en référence à l'Europe. L'action publique régionale est en effet beaucoup analysée à l'aune des normes et des programmes d'action européens et/ou des stratégies et des pratiques régionales à visée européenne. Mais l'étude des relations entre les Régions et l'Europe conduit les auteurs à s'inscrire en faux contre le mythe d'une « Europe des régions ». Ces ouvrages ne partagent pas non plus tous les présupposés analytiques de la *multi-level governance* (Jones, Keating, 1995 ; Hooghe, Marks, 2001), selon laquelle le processus d'européanisation conduirait à faire émerger les Régions dans des mécanismes de gouvernance incluant également l'Union européenne et les États. Il faut dire que, dans cette perspective néo-fonctionnaliste, le territoire n'est pas problématisé mais appréhendé comme une catégorie préconstruite.

¹ Le livre tiré de la thèse d'Olivier Nay est un peu particulier. À travers l'exemple de l'Aquitaine, celui-ci se penche, dans une perspective proche du néo-institutionnalisme sociologique, sur les processus d'institutionnalisation de la Région. Il met notamment l'accent sur l'apprentissage résultant des affrontements et des conflits, ces derniers contribuant à structurer de nouvelles règles. Mais il ne s'intéresse pas directement à l'action publique. C'est la raison pour laquelle nous ne l'incluons pas, ici, dans le passage en revue de la littérature disponible sur les politiques régionales.

En outre, les interactions entre institutions et groupes sociaux sont largement négligées. Enfin, l'action des Régions n'est interprétée qu'à l'aune de leur participation à d'autres politiques et la coordination entre acteurs régionaux et infrarégionaux est sous-estimée.

Ces ouvrages parviennent cependant à des conclusions différentes. L'ouvrage du CURAPP se penche sur l'action des Régions, dont il dresse un bilan plutôt optimiste. Malgré les multiples précautions prises par ses auteurs, celui-ci avance « l'hypothèse d'une logique de "gouvernement local" » (p. 5). Cette étude conclut (dès 1993) au renforcement du pouvoir régional. Le contraste est net avec l'ouvrage de P. Le Galès et Ch. Lequesne, qui paraît pourtant cinq ans plus tard. Celui-ci dresse un bilan plutôt sceptique de la régionalisation de l'action publique en Europe. Si dans certains pays comme l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne, les régions s'affirment comme des acteurs politiques de premier plan, cela n'est pas vrai ailleurs. Cette faiblesse s'applique notamment à la France. Le livre du CURAPP sur les politiques régionales est fortement centré sur l'institution régionale. Celui dirigé par P. Le Galès et Ch. Lequesne s'intéresse plutôt aux relations entre la régionalisation, les restructurations des États et le processus de globalisation. Par contraste avec ces deux publications (et notre travail se situe plutôt dans cette perspective d'analyse), l'ouvrage d'E. Négrier et B. Jouve et celui de R. Pasquier abordent de front la question du territoire régional, qu'ils considèrent comme une catégorie problématique. Dans ces deux ouvrages, la région est présentée comme un espace de mobilisations et de jeux politiques inter-niveaux. Le temps long y est exploré comme l'échelle de structuration des croyances et des pratiques.

1.1.3. Des institutions en voie de « normalisation » : l'« acte II » de la décentralisation et le reflux des études sur les politiques régionales

Loin de rompre avec la logique dominante depuis les lois Defferre, la relance de la décentralisation, impulsée par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, consolide différents niveaux territoriaux, en particulier le département et la région, sans porter atteinte au pouvoir municipal. Concernant plus particulièrement le niveau qui nous intéresse ici, la Région obtient par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003

une reconnaissance symbolique. La réforme du mode de scrutin, par la loi du 11 avril 2003, permet de rompre avec de longues années d'instabilité en rendant les conseils régionaux gouvernables. Enfin, la loi du 13 août 2004 confie aux régions de nouvelles missions : formations sanitaires et sociales, gestion de personnels non-enseignants de l'Éducation nationale, entretien et gestion des ports non-autonomes et des aérodromes civils appartenant à l'État (il revient ici au préfet de désigner la collectivité ou le groupement bénéficiaire en cas d'absence d'accord ou de demande de transfert), inventaire du patrimoine culturel (confié, à défaut, au Département), élaboration à titre expérimental d'un schéma régional de développement économique et gestion des crédits de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Ces transferts ont eu pour effet un fort accroissement du nombre d'agents et une évolution de la Région vers des missions de gestion. En Île-de-France, la Région devient majoritaire dans le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Si le projet « régionaliste » cher à J.-P. Raffarin ne s'est pas concrétisé, les Régions sortent substantiellement renforcées de cette nouvelle étape de la décentralisation.

Traditionnellement, la part des dépenses d'investissement des Régions est plus importante que celle des autres collectivités locales. Alors que les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont à peu près équilibrées dans les budgets régionaux, les dépenses de fonctionnement des Départements sont par exemple trois fois plus importantes que leurs dépenses d'investissement. Néanmoins, la part des dépenses de fonctionnement des Régions a augmenté au cours des dernières années. Elle représentait, en 2007, 58% des dépenses totales¹. Cette évolution, qui s'explique essentiellement par la nature des récents transferts de compétences, tend à faire des Régions des collectivités locales « comme les autres ».

L'« acte II » de la décentralisation a été beaucoup commenté². Mais il n'a pas conduit à un renouvellement des approches sur la régionalisation. Depuis le début des années 2000, il est assez remarquable de constater que l'institution et les politiques régionales sont des objets de recherche beaucoup moins prisés que par le passé. Il faut sans doute y voir un effet de la constitution et de la rapide montée en puissance d'autres territoires, en particulier des communautés d'agglomération après 1999 et, réciproquement, une « normalisation » de la Région comme objet de recherche. L'attrait pour les phénomènes émergents semble l'avoir emporté sur

¹ www.dgcl.interieur.gouv.fr

² Se reporter notamment à GRALE, 2004.

l'intérêt pour des processus dont, il est vrai, les logiques n'ont pas été fondamentalement bouleversées depuis la fin des années 1990. Cependant, alors que la science politique s'était prise d'une certaine passion pour cet échelon territorial, elle tend aujourd'hui à le délaisser alors même que la régionalisation des transports collectifs soulève de nouveaux enjeux.

L'une des seules véritables sources de renouveau en la matière provient de l'analyse de l'« européanisation par le bas » (Pasquier, 2002 ; Carter, Pasquier, 2006, 2007). Celle-ci propose une nouvelle manière d'étudier la congruence entre les processus d'intégration européenne, d'une part, et de gouvernance régionale, d'autre part. Elle prête en particulier attention à l'insertion des institutions et des acteurs régionaux dans des programmes publics nationaux et communautaires et à la manière dont ces institutions et ces acteurs se réapproprient les normes d'action avec lesquelles ils se sont socialisés, participant ainsi à l'européanisation des modes de faire et des instruments d'action publique¹. Ces récents développements tendent à confirmer l'importance, dans l'analyse, des références à l'européanisation. Notre perspective est un peu différente : non pas que nous ignorerions les rapports entre les différents niveaux territoriaux, du local à l'Europe, ou que nous négligerions les entreprises de « projection » des Régions au sein de l'espace européen (en ce qui concerne notre objet, les politiques européennes ont d'ailleurs une influence assez directe sur les politiques régionales) ; cependant, il ne faut pas perdre de vue que l'essentiel des efforts déployés par les Régions ne concerne pas l'Europe mais le territoire régional.

2.2. Quelques « points aveugles » des travaux sur l'action publique régionale

L'évocation des travaux consacrés aux régions démontre un certain intérêt pour l'action publique. Toutefois, *la plupart de ces publications négligent la question des modes de construction des politiques régionales*. Lorsque des domaines d'action publique sont étudiés, ils consistent plus souvent en une présentation du champ de compétence ouvert par les lois de décentralisation et en un rappel des enjeux liés à

¹ Caitríona Carter et Romain Pasquier proposent ainsi un cadre d'analyse reposant sur six variables : l'usage des ressources européennes ; la mobilisation des réseaux intra-régionaux ; la mobilisation des réseaux intergouvernementaux ; la construction d'une « idéologie européenne » ; la politisation de l'identité régionale ; l'impact sur le « type régional ».

ces domaines qu'en une véritable analyse des modalités d'élaboration de l'action publique. Plus généralement, il existe une tendance à considérer l'action régionale comme l'une des facettes d'un phénomène étudié à un niveau d'analyse plus global (la Région ou la gouvernance régionale). Cette tendance comporte un risque, celui de laisser croire que l'action régionale est un ensemble homogène et indifférencié. Elle peut s'interpréter de deux manières : soit les différentes politiques régionales répondent sensiblement aux mêmes logiques, ce qui justifierait de faire l'économie d'une analyse par domaine d'action ; soit la régionalisation contribuerait à la déssectorisation des interventions et à la formulation de nouveaux agendas politiques justifiant là aussi une nouvelle approche des politiques régionales dans leur globalité. Ces deux points de vue nous paraissent erronés. Nous verrons en effet que les politiques régionales de transports collectifs soulèvent des enjeux et sont tributaires de modes de gestion très spécifiques. Nous verrons également que la régionalisation n'est pas incompatible avec une gestion sectorisée de l'action publique.

Le deuxième « angle mort » de ces travaux réside dans la *faible attention portée à l'organisation et au fonctionnement internes des conseils régionaux*. Rares sont les contributions, par exemple, qui étudient l'administration régionale. Cela semble être une tendance globale de l'analyse des politiques locales. Or, il paraît difficile d'évoquer les rapports inter-acteurs sans parler des capacités d'expertise et/ou des trajectoires professionnelles des collaborateurs des collectivités locales. En outre, il est très peu question, dans les travaux mentionnés, de la division du travail politico-administratif entre services, commissions et membres de l'exécutif et des effets de cette division du travail sur l'action régionale. Il se dégage de ces travaux une impression d'unité et d'homogénéité de l'institution régionale qui conduit à masquer les jeux et les luttes de pouvoir internes que se livrent les membres d'une institution et qui aboutit également à passer sous silence le degré variable d'investissement des agents, services ou commissions dans différents dossiers.

Enfin, les travaux disponibles *ne traitent pas du domaine des transports collectifs*, qui constitue pourtant depuis quelques années l'un des principaux champs d'action des conseils régionaux. Des travaux consacrés à des domaines d'action particuliers existent¹. La décentralisation relative aux lycées a donné lieu à quelques publications (Marchand, 1991 ; Hatzfeld, 1991), de même que les politiques

¹ Beaucoup d'étudiants, jugeant cet objet d'étude assez facilement accessible, ont réalisé des mémoires sur des politiques régionales.

d'internationalisation (Balme, 1996), les politiques culturelles (Négrier, 2002a) et les politiques de recherche (Filâtre, 2004 ; Crespy, 2007). Les politiques de formation professionnelle ont beaucoup été étudiées (Julien, 1998 ; Berthet, 1999 ; Bel, Méhaut, Mériaux, 2003). Dans l'ouvrage dirigé par E. Dupoirier (1998), il est question de développement économique (Gérard-Varet), d'aménagement du territoire (Roy), d'éducation et de formation (Bernard-Steindecker). La monographie consacrée à la Région Rhône-Alpes (Jouve, Spenlehauer, Warin, 2001) offre une analyse de différents programmes d'action, comme les politiques de développement territorial (de Séverac, Jouve, Vanier), les politiques de formation et d'insertion des jeunes (Jusserandot), l'action culturelle (Saez, Lacheret) et... les politiques ferroviaires (Buisson).

Cet état de la littérature fait apparaître un « angle mort » empirique assez saisissant. Le traitement, par la science politique, des politiques régionales de transports collectifs est plus que discret. La seule contribution à un ouvrage de science politique (Buisson, 2001) est le fait d'une économiste ! On ne peut que s'étonner du manque d'intérêt des politistes pour ce domaine d'action, qui représente le premier ou le second poste budgétaire des conseils régionaux, alors que d'autres domaines beaucoup moins importants de ce point de vue ont fait l'objet d'assez nombreuses publications¹. Ce terrain a en réalité été totalement abandonné aux géographes et aux économistes.

2.3. Les politiques régionales de transports collectifs, un terrain abandonné à la géographie et à l'économie

Comme le confirme l'état de la littérature dressé par Vincent Kaufmann et Julie Barbey (2004), les auteurs qui se sont intéressés aux politiques de transports collectifs sont plutôt issus de la géographie, de l'aménagement, de l'urbanisme (Francis Beaucire, Gabriel Dupuy, Jacques Lévy, Philippe Menerault, François Plassard) et de l'économie (Alain Bonnafoos, Yves Crozet, Michel Savy)². Quelques auteurs, qui se situent au carrefour de la science politique et de l'aménagement, ont

¹ On retrouve le même décalage, au niveau national, entre des politiques culturelles très étudiées et des politiques éducatives peu investies par la recherche (van Zanten, 2004).

² La liste des auteurs nommés n'est bien sûr pas exhaustive. Citer leurs travaux ici alourdirait inutilement le propos. Nous en ferons mention au fur et à mesure des développements.

apporté leur contribution à l'analyse de ces politiques (Lefèvre, Offner, 1990 ; Lefèvre, Jouve, 1992 ; Jouve, 2003 ; Offner, 2002, 2006a). Mais ils se sont surtout concentrés empiriquement sur les politiques de transport urbain. En géographie, un auteur monopolise la quasi-totalité des publications sur la régionalisation des transports collectifs. Il s'agit de Pierre Zembri. Géographe des transports¹, ce dernier a réalisé sa thèse (1993) sur ce sujet. Celle-ci est antérieure à l'expérimentation du transfert de compétence, qui a eu lieu de 1997 à 2001 et qui a conduit à la « seconde » régionalisation. Elle explore les modalités et les pratiques du conventionnement entre la SNCF et les Régions, la manière dont les Régions ont fait usage de leur compétence, ainsi que les difficultés et les évolutions possibles de la gestion de cette compétence. Par la suite, P. Zembri a continué à travailler sur les enjeux et les étapes de la régionalisation des transports collectifs (1997a, 2001), ainsi que sur la planification des transports au niveau régional (1997b, 2004).

Nous avons beaucoup utilisé les écrits de P. Zembri dans le cadre de ce travail de doctorat. Ceux-ci présentent un grand intérêt empirique et analytique. Ils contiennent des informations très précises sur le cadre institutionnel, la gestion complexe des transports régionaux et les pratiques liées à cette gestion (planification, notamment). Cependant, le biais normatif n'est pas totalement absent de ces travaux. Il ne s'agit pas de critiquer systématiquement la formulation de jugements à l'égard de l'action publique. Mais nous nous concentrerons, pour notre part, sur la description et l'analyse de ce qui est plutôt que sur l'évocation de ce qui *devrait être*. Par ailleurs, ces travaux prennent assez peu en considération la dimension politique du processus, qui est loin d'être subsidiaire. Cette dimension est présente dans les logiques sur lesquelles repose la réforme et dans les mobilisations nécessaires à son élaboration. Elle traverse également la mise en œuvre de la réforme, que ce soit à travers la formulation de représentations ou à travers le rôle que jouent les élus. Enfin, les travaux de P. Zembri ne proposent pas de réelle perspective théorique. Le décalage est d'ailleurs flagrant entre la richesse empirique du propos et la modestie des tentatives de conceptualisation. Nous nous baserons donc sur le travail de P. Zembri, mais nous nous en démarquerons de trois manières : en nous éloignant de la

¹ La géographie des transports n'est devenue qu'assez récemment une branche spécifique de la géographie. Jusqu'à la fin des années 1950, elle constituait un courant de la géographie économique. Elle s'est autonomisée à partir des années 1960 avec le développement de l'automobile et l'émergence de problèmes liés à l'accroissement des déplacements (Pini, 2004).

posture normative ; en privilégiant la dimension politique du processus ; et en dégageant des conséquences théoriques de notre étude empirique.

Nous trouvons un deuxième corpus de travaux sur la régionalisation des transports collectifs chez les économistes, notamment ceux du Laboratoire d'économie des transports (LET), basé à l'École nationale des Travaux publics de l'État (ENTPE). Yves Crozet et Eric Hérouin (1999) se sont intéressés aux améliorations possibles que pourrait susciter la régionalisation des transports collectifs, tant du point de vue de l'efficacité du système de transport (refonte des dessertes, rénovation du parc roulant et incitations à la qualité) que de la productivité de l'exploitation. Laurent Guihéry a proposé plusieurs comparaisons du processus français de régionalisation des transports collectifs avec d'autres cas européens, notamment allemand et italien (Guihéry, Perez, 1998 ; Burlando, Guihéry, 2004). Ces comparaisons sont surtout l'occasion pour lui de revenir sur les enjeux du processus. Marie-Andrée Buisson (2001), qui a rédigé le chapitre sur la régionalisation des transports collectifs dans la monographie sur Rhône-Alpes, évoque de manière assez descriptive la prise de compétence des Régions et l'évolution des rapports avec la SNCF consécutive à ce processus. Le rapport d'étude rédigé par le CERTU¹ et l'ENTPE (2002) dresse quant à lui un bilan complet et précis de la réforme. La plupart de ces références sont antérieures à la généralisation de la régionalisation, qui, rappelons-le, est intervenue en 2002. Christian Desmaris (2004) a pour sa part étudié les conventions d'exploitation Région-SNCF en les rapportant à différents modes de gouvernance régionale. Enfin, d'autres publications (Gauthier-Lescop, Lévêque, 2006, par exemple) traitent des enjeux liés à la (future) ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional.

On retrouve souvent un biais normatif (assumé) dans ces travaux. Alors que ce biais conduit plutôt les géographes à se montrer favorables aux transports collectifs (et notamment au train), on décèle chez la plupart des économistes une posture pro-concurrence. L'ouverture du marché est généralement présentée comme une solution au manque d'efficacité dans la gestion des transports et aux insuffisances de la productivité de la SNCF. Par ailleurs, ces travaux passent en général très rapidement sur les enjeux politiques de la régionalisation des transports

¹ Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (ministère de l'Équipement et des Transports).

collectifs¹. On retrouve ainsi chez les économistes certaines tendances observées chez les géographes, à savoir une posture normative et/ou un traitement partiel de la dimension politique du processus². Les contributions théoriques sont en revanche plus nombreuses chez les économistes.

Notons tout de même que le silence des politistes sur la régionalisation des transports collectifs n'est pas absolu. La participation à une recherche du PREDIT (dont nous avons fait partie) a été l'occasion pour certains politistes de s'intéresser à ce processus³. Ainsi, Alain Faure s'est penché sur la manière dont chaque Région élabore sa propre « doctrine » ferroviaire et sur la façon dont cette doctrine contribue à la différenciation territoriale ; Guillaume Gourgues s'est intéressé aux questions de participation au sein des comités usagers ; David Guéranger a étudié les enjeux financiers du processus ; et Marianne Ollivier-Trigalo, qui a coordonné la recherche, a analysé les représentations régionales en matière de transports et la manière dont les conseils régionaux agissaient pour les opérationnaliser. Ces travaux proposent des pistes de réflexion stimulantes, sur lesquelles nous reviendrons tout au long de notre travail.

Questionner les politiques de transports collectifs à l'aide d'une approche de science politique constitue un enjeu de connaissance important. Celui-ci peut aussi être perçu comme un véritable enjeu de démocratie.

¹ Lorsque ces enjeux sont abordés, on peut s'étonner de la tournure de certains développements : « À l'heure de l'ouverture programmée (le fret international en 2003) ou retardée (le transport ferroviaire de voyageurs, et en particulier le transport régional) du transport ferroviaire à la concurrence, la culture de l'entreprise publique doit évoluer, dans un contexte favorable puisque l'aiguillon ne vient pas de la tutelle de l'État, toujours suspecté d'influences politiques, mais des Régions qui sont d'abord sensibles au bien-être local des citoyens, aux services publics régionaux et à sa qualité » (Burlando, Guihéry, 2004 : 134).

² Malgré l'affirmation de géographes selon laquelle « l'étude des transports prend en compte la dimension humaine dans sa complexité » et que, en conséquence, « elle ne saurait ignorer la politique, la société, l'économie, le temps et l'espace » (Wolkowitsch, 1992 : 180).

³ Les contributions des auteurs que nous allons citer ont été réunies dans un ouvrage : Ollivier-Trigalo, M. (dir.), 2007, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, Collections de l'INRETS. Cet ouvrage comprend également d'autres contributions auxquelles nous nous référerons en cours de développements.

2.4. Questionner les objets techniques : un enjeu de connaissance et un enjeu démocratique

Le tome IV du *Traité de science politique* dirigé par Jean Leca et Madeleine Grawitz aborde les politiques institutionnelles, les politiques industrielles et économiques, les politiques agricoles, les politiques sociales et sanitaires, les politiques du cadre de vie, les politiques de formation, les politiques culturelles, les politiques des autorités locales et la politique étrangère. L'ouvrage dirigé par O. Borraz et V. Guiraudon évoque quant à lui les politiques environnementales, les politiques économiques et sociales, les politiques de défense, les politiques agricoles et alimentaires, les politiques d'enseignement supérieur, les politiques de gestion des frontières et d'immigration. Mais les politiques de transport sont constamment ignorées. Plus globalement, les politiques techniques ne semblent pas beaucoup attirer les politistes¹, ni d'ailleurs les représentants d'autres branches des sciences sociales². Il faut y voir un effet de la sensibilité scientifique des chercheurs de cette discipline, plus enclins à s'intéresser à des objets de controverses, des univers institutionnels familiers et/ou à des domaines proches de leur intérêt personnel. Il faut sans doute y voir, également, le résultat d'une auto-disqualification de la science politique, qui ne s'estime pas compétente pour traiter ces questions³.

En dehors du contexte français, les politistes semblent avoir eu moins de complexes à aborder les politiques de transports collectifs, et notamment les politiques ferroviaires. Ainsi, l'ouvrage coordonné par Geoffrey Dudley et Jeremy Richardson (2000) s'intéresse à la fois aux politiques routières et aux politiques ferroviaires, qu'il met en contraste en posant la question du changement d'action publique. Il insiste notamment, dans cette évolution, sur l'importance de l'héritage de

¹ Le Congrès 2009 de l'Association française de science politique mentionne six sections thématiques faisant explicitement allusion à des domaines ou à des objets de politiques publiques. Ces sections sont peu orientées vers la technique : « genre et politiques publiques », « les politiques de défense », « États, connaissances biomédicales et politiques publiques comparées », « les politiques sociales », « les politiques de recherche », « politiques publiques de l'éducation ».

² Comme le souligne J.-M. Offner (2000 : 137), « dans la cité des chercheurs, les réseaux techniques restent encore rejetés dans les bas-fonds de la connaissance, véritable impensé urbanistique. Même repeints aux couleurs du high tech informatique, fils téléphoniques, systèmes d'assainissement, voirie, transports en commun, lignes électriques et autres canalisations ne semblent mériter qu'un regard condescendant, tout particulièrement en France où la chose technique motive peu les sciences sociales ».

³ Le fait que la science politique soit, en termes quantitatifs, une « petite » discipline n'a pu que renforcer cette situation.

Richard Beeching (dit « docteur Beeching »), qui a présidé les chemins de fer britanniques dans les années 1960, période marquée par des fermetures de lignes massives. Prenant plus de recul historique encore, Frank Dobbin (1994) s'est livré à une comparaison des politiques ferroviaires française, américaine et britannique au XIX^e siècle. Il montre en quoi ce qu'il appelle les cultures politiques nationales, qui sont en réalité des formes de rationalité institutionnalisées, produisent de la continuité. Cette grille d'analyse permet à F. Dobbin de rendre compte des différences observées dans les politiques industrielles nationales (entre pilotage par l'État et recours au marché) alors que l'introduction d'une nouvelle technologie aurait pu conduire à penser qu'elle produirait des modes de gestion et d'organisation similaires. Il faut toutefois reconnaître que ces ouvrages ne vont pas jusqu'à prêter attention aux aspects *techniques* des politiques qu'ils analysent.

Le seul prisme par lequel les politistes (français) se sont réellement intéressés au domaine ferroviaire est celui des projets TGV et de l'émergence des publics observée à cette occasion (Fourniau, 1997 ; Lolive, 1999 ; Blatrix, 2000). Le politique est sans doute plus facile à démasquer ici que dans la routine des circulations TER. Le conflit (et la mise en scène du conflit) signale sa présence avec force. La manière dont, à travers ces contestations, l'expertise des grands corps de l'État est questionnée, permet de raisonner (y compris pour les mettre en cause) à partir de travaux disponibles en analyse des politiques publiques. Mais les politiques régionales de transports collectifs, objets techniques « ordinaires », font également l'objet de débats, certes moins publicisés. De manière plus générale, elles sont largement structurées par la variable politique.

En abandonnant le ferroviaire aux représentants d'autres disciplines, les politistes ont ouvert la voie au sous-traitement de la dimension politique. Cette situation fait écho à la tendance des acteurs des politiques de transport à vouloir dépolitiser les objets techniques :

« Soucieux du bon fonctionnement de ces machines à circuler que la majorité d'entre eux estiment nécessaires à la ville moderne, [les responsables de réseaux] auront tendance à s'en remettre aux techniciens et aux ingénieurs pour traiter de ces problèmes, sans saisir toute la signification sociale, la portée spatiale et l'enjeu territorial stratégique de ces réseaux » (Dupuy, 1991 : 41).

Pourtant, comme le signale fort justement J.-M. Offner (2003), « la prétendue “tyrannie des flux” ne dépossède le politique ni de sa légitimité, ni de sa capacité à intervenir ».

Les politiques ferroviaires sont élaborées par un nombre assez réduit d’acteurs, dont certains conduisent également des évaluations. Le système des grands corps d’ingénieurs, et notamment celui des Ponts et Chaussées dans le domaine qui nous intéresse, conduit à une situation où celui qui évalue (à travers les instances du corps, les structures de conseil, etc.) est le même que celui qui agit. Les évaluations produites sont en général d’une grande qualité et témoignent d’une maîtrise poussée des enjeux. Mais l’investissement par la science politique de cet objet est entièrement justifié en ce qu’il permet d’améliorer la compréhension de certains phénomènes grâce à la projection d’un regard singulier, à la fois extérieur et décalé par rapport à la plupart des travaux existants.

On pourrait même aller plus loin en affirmant qu’il s’agit là d’un véritable *enjeu de démocratie*. Nous prenons en cela très au sérieux l’avertissement de J.-M. Offner lorsqu’il déclare :

« [À] trop se désintéresser du technique comme objet de recherche, les politologues laissent le champ libre à des discours non seulement peu fondés du point de vue scientifique, mais également dangereux pour nos pratiques démocratiques » (Offner, 2003 : 184)

Il est vrai qu’il existe un « coût d’entrée » pour le chercheur en science politique souhaitant s’intéresser au technique. Sans chercher à devenir un spécialiste du sujet, ce qui est impossible en quelques années, un certain apprentissage est indispensable à la compréhension des phénomènes observés. Cela soulève un certain nombre de questions méthodologiques sur lesquelles nous reviendrons plus loin dans cette introduction. Mais cela n’a rien d’impossible. Le « désamour des techniques », pour détourner le titre d’un ouvrage célèbre (Latour, 1992), ne doit en aucun cas conduire à l’auto-exclusion d’un champ d’étude qui a pourtant tout à gagner à ce que des politistes s’intéressent à lui.

Si la légitimité de notre entreprise de recherche est à présent mieux établie, il reste à préciser les orientations que nous lui avons données.

2. Les usages régionaux de la compétence « transports collectifs » : problématique et hypothèses de recherche

De quoi dépendent les usages régionaux de la compétence « transports collectifs » et qu'est-ce que cela nous apprend sur les recompositions de l'action publique ? Cette interrogation constitue le fil rouge de notre travail. Les politiques régionales ne peuvent se résumer à des compétences transférées (Chevallier, 1993) ; et ce sont bien ces politiques qui constituent l'objet de notre réflexion. Toutefois, le fait que l'action des Régions ait pour origine un *transfert* de compétence pose des questions spécifiques. Il soulève en particulier des interrogations concernant les causes et les conditions dans lesquelles ce transfert a lieu et concernant les modalités de sa *réception* par les Régions.

Nous avons bâti nos hypothèses en opposition à quatre types de discours :

- Celui sur le *déterminisme technique*. Si la technique ferroviaire peut être source de contraintes, celles-ci ne sont jamais absolues. La technique a des effets sociaux. Mais elle ne s'impose pas unilatéralement au social.
- Celui sur l'*apolitisme*. L'organisation des dessertes ferroviaires et l'achat de matériel roulant sont souvent présentés comme des réponses fonctionnelles aux besoins des usagers. Ce discours est toutefois doublement problématique. D'une part, cette préoccupation fonctionnelle en côtoie d'autres, plus politiques. D'autre part, nous n'en savons pas beaucoup plus, avec ce discours, sur les raisons qui conduisent à traiter certains problèmes plus que d'autres, ni sur la manière dont ces problèmes sont traités.
- Celui sur le *pur volontarisme politique*. L'expression d'une volonté politique dans le domaine des transports collectifs est un facteur déterminant. Mais elle doit toujours composer avec une série de contraintes de différents ordres. Mettre l'accent sur le volontarisme est doublement problématique. Il conduit d'abord, plus ou moins implicitement, à distribuer de bons et de mauvais points. En outre, qu'a-t-on dit une fois que l'on a affirmé qu'une Région est plus (ou

moins) volontariste qu'une autre ? L'explication tourne rapidement à la tautologie. En revanche, rien n'interdit de s'intéresser à la place des transports collectifs dans l'ordre des priorités régionales et d'avancer des éléments d'interprétation de cet ordre des priorités.

- Celui sur le *localisme*¹. Les politiques régionales sont certainement tributaires de facteurs locaux. Mais la région n'est pas une entité socio-territoriale « totale ». À ce titre, les phénomènes auxquels elle sert de cadre ne peuvent être correctement appréhendés que si l'on accepte de s'extraire du cadre régional en combinant les focales d'observation.

En partant de cette base, nous avons formulé et affiné au cours de notre étude trois hypothèses principales. La première concerne les *spécificités du domaine ferroviaire*. Les transports collectifs, et notamment le transport ferroviaire, présentent des caractéristiques particulières. Ils ont une forte dimension matérielle, territoriale et technique. Nous faisons l'hypothèse que ces caractéristiques ont des effets sur les usages régionaux de la compétence « transports collectifs » : la dimension matérielle de ce domaine de compétence entraîne des effets d'inertie liés au coût que représente un changement de direction de l'action publique ; la dimension territoriale des réseaux ferrés peut permettre aux élus et aux institutions de mieux faire exister, en le matérialisant, le territoire régional et, ainsi, de renforcer leur légitimité d'acteurs du territoire ; la dimension technique, enfin, est à même de renforcer l'enjeu que constituent les savoirs et les savoir-faire, plus que jamais érigés, avec la régionalisation, en ressource de pouvoir.

La deuxième hypothèse a trait au *caractère multi-niveaux des variables dont dépendent les politiques régionales de transports collectifs*. Nous formulons l'hypothèse selon laquelle ces dernières sont indissociables d'évolutions ayant lieu à d'autres niveaux que le niveau régional : d'une part, les actions conduites par les Régions en matière de transports collectifs sont tributaires du processus national de réforme de la régionalisation, même si elles ne se résument pas à ce dernier ; d'autre part, elles sont dépendantes d'évolutions qui ont lieu au sein du secteur, c'est-à-dire à

¹ Le localisme prend parfois les habits du déterminisme culturel. Ainsi, dans le discours de certains acteurs, les Alsaciens seraient rigoureux « par nature » alors que « l'anarchie » prévaudrait dans le Midi.

l'échelle nationale, mais sous influence européenne ; enfin, les Régions ne se sont pas limitées à un exercice de la compétence « transports collectifs » au pied de la lettre et ont profité du champ d'action ouvert par la loi pour s'impliquer dans de nouveaux partenariats multi-niveaux, notamment avec les échelons infrarégionaux, impliquant de nouveaux modes de faire.

La troisième et dernière hypothèse concerne la *montée en puissance des Régions dans un domaine d'action publique qui constitue l'archétype même du secteur*, donc avec ses normes dominantes et ses élites traditionnelles. Avec la régionalisation, les objectifs et les programmes d'action en matière de transports collectifs régionaux sont de plus en plus définis territorialement. Cette évolution renforce le rôle des élus, qui avaient peu de prises sur l'action publique à l'époque où la SNCF était de fait responsable de l'organisation du TER. Cela nous conduit à penser que les priorités régionales répondent de manière croissante à des considérations et à des enjeux politiques territoriaux, d'une part, qu'elles sont en mesure de peser sur les choix des acteurs sectoriels, d'autre part.

Plusieurs auteurs se sont déjà demandé de quoi dépendaient les politiques régionales. François Rangeon (1993) conclut à l'importance d'une combinaison complexe de trois facteurs : l'évolution des compétences juridiques, les choix politiques des élus et la situation socio-économique de la région. De même, dans son étude sur les politiques régionales en matière de lycées, M.-J. Marchand (1991) pointe deux principaux facteurs : la réponse à des besoins et les choix politiques effectués. Toutefois, plusieurs questions restent en suspens : comment expliquer ces choix politiques ? Si la situation socio-économique régionale ou locale est prise en compte, les choix politiques ne peuvent se ramener au traitement « neutre » ou « objectif » des problèmes. En outre, comment analyser les rapports inter-acteurs et comment rendre compte des effets de ces interactions sur les produits de l'action publique ? La grille d'analyse que nous avons élaborée vise justement à répondre à ce type de questions.

3. La construction de la grille d'analyse

Notre grille d'analyse repose sur trois piliers. D'une part, nous avons opté pour une méthode comparative. Ensuite, nous nous sommes basés sur une analyse des politiques régionales « au concret » en nous intéressant aux produits de l'action publique. Enfin, les allers-retours entre le terrain et la théorie nous ont conduit à combiner les approches théoriques et empiriques.

3.1. Une approche comparative des politiques régionales

Pour Durkheim (1993 : 124), la méthode comparative est indispensable à l'administration de la preuve en sociologie. Concernant le local, Jack Hayward (1993) affirme que la comparaison est nécessaire si l'on veut être en mesure de dépasser les spécificités locales et fournir des explications. Sans être aussi catégorique, cette méthode nous a surtout semblé être la plus pertinente pour faire progresser notre réflexion. Mais celle-ci soulève un certain nombre d'enjeux et pose la question du choix des cas.

3.1.1. Pourquoi comparer ?

Si nous avons opté pour la comparaison, ce n'est pas pour céder à une mode ou une injonction académique, mais parce que nous estimions que cela constituait le seul moyen de tester nos hypothèses. La comparaison permet en effet d'avancer vers la généralisation, l'étape ultime consistant, de manière imagée, à remplacer les noms propres représentant les cas par des noms communs et des variables (Przeworski, Teune, 1970). Nous avons choisi d'étudier quatre régions : l'Alsace, le Centre, le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Notre démarche se situe plus du côté d'une approche par les cas que par les variables (Ragin, 1987) dans la mesure où nous nous sommes livrés à une étude approfondie de quelques cas sans chercher *a priori* à tester une théorie. Cette approche présente l'avantage de prendre au sérieux les cas « déviants » ou ne correspondant pas aux résultats attendus, de mettre en lumière

l'existence de situations uniques et/ou de révéler les limites d'une théorie (Dogan, Pelassy, 1982).

Selon Patrick Hassenteufel (2000), deux grands dangers guettent le comparatiste. Le premier est celui du nominalisme (qui conduit à comparer deux objets qui ont le même nom mais qui ne renvoient pas à la même réalité). Le second est celui de l'incomparabilité (qui conduit à comparer deux objets qui ne peuvent pas l'être). Le choix de quatre Régions françaises « normales » limite le risque de tomber dans l'un de ces deux travers. Les dangers du nominalisme comme ceux de l'incomparabilité s'éloignent en raison des ressources financières inégales mais comparables, du statut juridique, des compétences et du fonctionnement institutionnel similaires qui caractérisent ces entités. Les cas retenus ne sont pas suffisamment éloignés pour interdire le contrôle des variations (Peters, 1998).

Toutefois, la comparaison peut se heurter à d'autres difficultés (Sartori, 1991). Conduire une recherche comparative nécessite de réunir un certain nombre de conditions, comme élaborer une grille d'analyse commune et travailler, si possible, à partir du même type de données. Restituer la richesse du terrain nécessite également de « travailler » ce dernier sans pour autant l'« embrigader » dans un canevas pré-établi (Négrier, 2005a). Ces précautions de base doivent permettre d'éviter la « comparaison canada dry », qui consiste à juxtaposer des études de cas en les assortissant de quelques développements comparatifs, la « comparaison de bureau », qui fait l'économie de l'étude de terrain, la « comparaison jivaros » (sic), qui repose sur des indicateurs quantitatifs réducteurs, et la « comparaison ventriloque » (resic), où la comparaison ne vise qu'à « faire parler » le terrain pour valider une hypothèse pré-déterminée (Hassenteufel, 2000 : 107-108).

Le choix du nombre de cas est une question importante. Pourquoi quatre régions plutôt que deux, trois ou cinq ? La première raison est liée aux conditions concrètes de la recherche. Nous avons bénéficié de conditions matérielles particulièrement favorables, nos déplacements ayant tous été financés (nous aurons l'occasion d'y revenir). Cela est vital non seulement pour éviter les écueils de la « comparaison de bureau », mais aussi pour multiplier les terrains d'observation. La thèse de Romain Pasquier (qui a étudié deux régions en France et deux régions en Espagne) montrait qu'il était possible de s'intéresser avec profit à quatre cas simultanément. Notre démarche est d'ailleurs différente puisque nous nous sommes limités à un seul espace national. Par ailleurs, la réalisation d'un mémoire de DEA

sur la politique de transports collectifs en Languedoc-Roussillon nous avait permis d'avancer sur l'étude d'un cas. Étudier deux voire trois régions nous aurait permis de gagner en précision et en profondeur. Mais travailler sur quatre régions nous permettait une meilleure montée en généralité tout en évitant de nous perdre dans des interprétations qu'un nombre trop grand de cas aurait certainement rendu plates.

3.1.2. Le choix des régions comparées

Nous avons tout d'abord dû choisir entre une comparaison nationale ou internationale. La comparaison internationale était possible. La régionalisation des transports collectifs a eu lieu dans d'autres pays, notamment européens. La construction de la comparaison aurait été moins évidente, mais elle était parfaitement imaginable. Ce n'est pas le choix que nous avons fait. En réalité, tout dépend de ce que l'on veut montrer. Si nous avions voulu comparer à la fois des processus nationaux et des processus régionaux, nous aurions pu, comme l'a fait R. Pasquier, opter pour une comparaison à la fois interrégionale et internationale. Cela nous aurait notamment permis d'apporter un éclairage à la fois sur les politiques régionales de transports collectifs, sur le secteur ferroviaire et sur les rapports entre Régions, secteur et État. Cependant, ne retenir que deux régions par pays nous paraissait insuffisant pour maîtriser correctement l'effet « terrain ». Surtout, ce n'est pas cette direction que nous souhaitions donner à notre étude.

Nous souscrivons aux propos de Frédéric Sawicki (2000 : 145) lorsqu'il affirme que le comparatisme ne peut être réduit à sa seule dimension internationale au risque, sinon, d'« [accréditer] l'idée que l'unité de référence de la science politique reste pour l'essentiel l'État-nation, ce qui nous paraît bien réducteur ». Notre démarche consiste à *prendre au sérieux l'échelon régional* en évitant une trop grande dispersion de l'analyse. En retenant quatre régions françaises, nous perdons, il est vrai, en compréhension de phénomènes liés au niveau national ainsi qu'aux relations entre acteurs sectoriels et régionaux. Mais nous gagnons en compréhension fine des politiques régionales, de la manière dont les Régions s'emparent d'une compétence nouvelle aux caractéristiques bien particulières, et contrôlons mieux, ainsi, les effets imputables au terrain. Une fois ce premier choix réalisé, un second reste à faire : celui des cas retenus pour la comparaison.

Il existe deux principales stratégies en matière de comparaison (Przeworski, Teune, 1970) : le « *most similar systems design* » (rechercher les conditions isolables dans différents cas présentant un même phénomène à expliquer) et le « *most different systems design* » (mettre en évidence et interpréter les points communs entre des cas ne présentant pas le même phénomène à expliquer). Notre démarche se situe plus près de la première stratégie puisqu'il s'agit d'analyser un même phénomène, les usages de la compétence « transports collectifs », à travers des cas présentant des caractéristiques proches.

À ce titre, nous avons écarté de notre échantillon deux régions, où le processus de régionalisation des transports collectifs a eu lieu sous une forme bien spécifique :

- l'Île-de-France, où le rôle d'autorité organisatrice est joué par le STIF. L'État était majoritaire au sein de cette structure jusqu'en 2004, date à laquelle la Région lui a succédé. Au-delà de l'aspect institutionnel, les enjeux liés aux transports collectifs dans cette région sont sans commune mesure avec ceux des autres régions. L'Île-de-France représente plus de la moitié des trafics régionaux en France. Le STIF gère 4,3 milliards d'euros¹ ;
- la Corse, dont les chemins de fer sont placés sous le régime de la délégation de service public. L'exécutif corse, après appel d'offre, en a confié l'exploitation à la SNCF. Les enjeux ne sont pas non plus les mêmes que dans les autres régions, mais pour des raisons inverses de celles de l'Île-de-France².

Mais nous avons également écarté d'autres régions de notre échantillon, pour deux raisons principales. D'une part, nous ne souhaitons pas étudier des régions se distinguant très nettement des autres en matière de transports collectifs, en raison notamment de l'importance de la fréquentation et des moyens alloués à cette compétence (cas du Nord-Pas-de-Calais et de Rhône-Alpes). D'autre part, nous

¹ www.stif-idf.fr

² Ces régions présentent en outre d'importantes spécificités institutionnelles. Elles ont des compétences élargies. L'Île-de-France bénéficie de ressources particulières. La Corse dispose d'un conseil exécutif et d'un conseil économique, social et culturel. Son assemblée est consultée sur les projets de lois et de décrets comportant des dispositions relatives à la Corse et elle peut elle-même proposer des adaptations législatives et réglementaires.

avons jugé intéressant d'étudier des régions qui n'avaient pas fait l'objet de trop nombreux travaux. Cela nous a conduit à « éliminer » la Bretagne, plus étudiée, il est vrai, sous l'angle des mobilisations politiques, culturelles et économiques et de l'institutionnalisation du régionalisme (voir par exemple Fournis, 2006) que sous l'angle de l'action publique (Pasquier, 2004) ; Rhône-Alpes, qui a fait l'objet d'une monographie fouillée (Jouve, Spenlehauer, Warin, 2001) ainsi que de multiples travaux¹ ; le Nord-Pas-de-Calais, dont les transports collectifs ont donné lieu à un nombre assez important d'études² ; l'Aquitaine, dont l'institution régionale a été analysée dans le détail par O. Nay (1997). Au-delà de ces aspects, des considérations plus « positives » ont guidé nos choix. Cela explique d'ailleurs pourquoi certaines des régions retenues ne soient pas toutes des terres « vierges » du point de vue de la recherche. Le Centre, par exemple, a été étudié par R. Pasquier (2004) et le Languedoc-Roussillon par E. Négrier (1998b, 1998c).

Les critères qui nous ont conduit au choix de l'Alsace, du Centre, du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées sont multiples. L'objectif n'était pas d'aboutir à un échantillon représentatif, ce qui aurait été totalement illusoire, mais d'introduire une diversité suffisante pour tester un certain nombre de variables. Autrement dit, parmi les cas aux caractéristiques très proches qui retenaient notre attention, il restait à déterminer lesquels permettraient le mieux de tester nos hypothèses.

¹ La concentration de chercheurs en science politique, et notamment en politiques publiques, au laboratoire PACTE (IEP de Grenoble), explique qu'une bonne partie des travaux sur les politiques régionales aient été réalisés en, et sur, Rhône-Alpes. Concernant plus spécifiquement notre objet, les chercheurs du LET (laboratoire basé dans la région lyonnaise) qui travaillent sur la régionalisation des transports collectifs mobilisent parfois le cas de Rhône-Alpes pour illustrer leur propos.

² En raison notamment de la présence d'un centre de l'INRETS à Villeneuve-d'Ascq. Voir notamment les travaux de Guy Joignaux et de Philippe Menerault.

Tableau n° 1 – Caractéristiques des régions comparées

	<i>Alsace</i>	<i>Centre</i>	<i>Languedoc-Roussillon</i>	<i>Midi-Pyrénées</i>
Superficie	Faible	Importante	Moyenne	Importante
Répartition démographique	Région urbanisée	Poches d'urbanisation et zones peu denses	Population concentrée le long du littoral	Toulouse et le « désert » midi-pyrénéen
Localisation	Frontalière	Limitrophe de l'Île-de-France	Frontalière et limitrophe de Midi-Pyrénées	Frontalière et limitrophe du Languedoc-Roussillon
Morphologie des réseaux	Le long d'un axe	Démaillé	Le long d'un axe	En étoile
Participation à l'expérimentation de 1997-2001	Oui	Oui	Non	Non
Alternance politique	Non	Oui (1998)	Oui (2004)	Oui (1998)
Part du budget « transport ferroviaire »	Important	Moyen	De faible à moyen (à partir de 2005)	Moyen

La dimension spatiale est fondamentale en matière de transports collectifs. C'est la raison pour laquelle plusieurs critères relatifs à cette dimension ont été retenus (superficie, répartition démographique et localisation géographique). L'idée sous-jacente était que la configuration socio-spatiale pouvait avoir une importance. La lecture de travaux de géographes consacrés à la régionalisation des transports collectifs nous a conforté dans cette idée. Elle nous a également conduit à envisager l'influence de la morphologie des réseaux ferrés (Zembri, 1997a). Ces différents critères devaient nous aider à tester notre hypothèse sur le poids des spécificités du chemin de fer sur les usages régionaux de la compétence « transports collectifs ».

La participation à l'expérimentation de 1997-2001 a constitué un autre critère déterminant. Nous devions en effet être en mesure d'isoler les effets de cette participation sur le phénomène étudié. Cela nous a conduit à choisir deux régions expérimentatrices et deux régions non-expérimentatrices. Nous attendions de ce choix qu'il apporte un éclairage sur les rapports entre le processus national de réforme et l'appropriation régionale de compétence, qui sont au cœur de notre deuxième hypothèse (sur le caractère multi-niveaux du processus). Nous voulions

également tester les effets de l’alternance politique. Pour cela, nous avons choisi une région n’ayant jamais connu d’alternance (l’Alsace) et trois régions en ayant connu une, dont deux (Centre et Languedoc-Roussillon) après le transfert de compétence. Ce critère devait nous aider à mettre à l’épreuve notre troisième hypothèse sur l’influence des élus sur les politiques régionales. Enfin, l’attention portée aux budgets permettait d’évaluer le poids que représentaient les transports collectifs dans les budgets régionaux. Ce critère doit cependant être considéré à part, dans la mesure où, à l’inverse des autres, il est plus une variable dépendante qu’une variable indépendante.

3.2. Une approche de l’action publique « au concret »

Le choix de notre objet ne provient pas d’un intérêt particulier pour le transport ferroviaire, mais beaucoup plus, nous l’avons évoqué, de ce qu’il laisse voir des recompositions de l’action publique. Cependant, il serait illusoire de penser pouvoir faire l’économie d’un investissement « au concret » de ce domaine d’action si particulier. Pour répondre à la question de savoir de quoi dépendent les usages de la compétence « transports collectifs », encore faut-il savoir *ce que sont* ces usages. Autrement dit, il convient de mentionner quelles sont les variables à expliquer avant de voir quelles sont les variables explicatives. On peut regrouper ces variables en trois groupes. Les premières ont trait aux budgets des conseils régionaux, les deuxièmes à la dimension programmatique et contractuelle des politiques régionales, et les troisièmes aux réalisations concrètes.

Les budgets font partie des variables dépendantes. Il s’agit plus précisément de rendre compte de l’ordre des priorités régionales telles qu’elles apparaissent dans les budgets¹. Les budgets primitifs 2007 indiquent que le Centre et Midi-Pyrénées ont consacré 16,1% de leurs dépenses au transport ferroviaire, le Languedoc-Roussillon 15,3%, et l’Alsace 29, 2%. Cette ligne budgétaire représente entre 45 et 62 euros par habitant dans les trois premières régions, contre 125 euros par habitant en Alsace. Comment expliquer une telle différence entre le budget alsacien et celui des autres Régions ? Il s’agit également de comprendre ce qui explique l’évolution

¹ www.dgcl.interieur.gouv.fr

de ces budgets. La comparaison dans le temps et dans l'espace indique qu'entre 2002 et 2007, les sommes consacrées au transport ferroviaire ont augmenté de 36% en Midi-Pyrénées, 44% dans le Centre, 61% en Alsace et 102% dans le Languedoc-Roussillon. En ce qui concerne cette dernière région, la quasi-totalité de l'augmentation a lieu en une année, en 2005. Une nouvelle fois, ces différences suscitent des interrogations.

Le deuxième groupe de variables à prendre en compte concerne la dimension programmatique et contractuelle des politiques régionales. Elle inclut les représentations et les objectifs d'action publique, ainsi que des dispositifs contractuels et de programmation financière. Elle peut être étudiée à travers une série de documents « encadrant » les politiques régionales : schémas régionaux de transport, conventions d'exploitation Région-SNCF et contrats de plan État-Région. Les schémas régionaux de transport contiennent la « vision » régionale du système de transports, une liste d'objectifs plus ou moins formalisés et une liste plus ou moins détaillée d'actions à mettre en œuvre. Les conventions Région-SNCF fixent les engagements mutuels des deux parties pour une période déterminée en vue d'exploiter le service d'intérêt régional. Elles apportent des indications sur la nature du partenariat Région-SNCF. Les contrats de plan État-Région, quant à eux, contiennent des projets sur lesquels l'État, la Région et éventuellement d'autres acteurs s'engagent à participer financièrement. Ils fournissent des indices concernant les priorités régionales et les rapports entre échelons régional et central. Ces différents aspects sont au centre des usages régionaux de la compétence en matière de transports collectifs. Ils soulèvent une double interrogation. D'une part, comment expliquer la forme qu'ils prennent ? D'autre part, quels sont les décalages observables entre ce qui est pensé, prévu, programmé, contractualisé, et ce qui est effectivement mis en œuvre ?

Cela nous conduit à un troisième groupe de variables, qui sont les réalisations concrètes. Autrement dit, il s'agit de voir comment les usages régionaux de la compétence « transports collectifs » se répercutent sur le service final à l'utilisateur. L'un des acteurs rencontrés dans le cadre de notre enquête s'est étonné de notre entêtement à l'interroger sur la situation concrète du transport ferroviaire régional :

« L'augmentation de la fréquence des trains conduit à une fragilité de l'ensemble. Dans un réseau maillé comme le nôtre, cela conduit à des désagréments en cascade. On travaille avec le réseau qu'on a. RFF et le conseil régional ont décidé de

l'améliorer, tant mieux. Mais ça n'a pas grand-chose à voir avec l'étude de science politique du TER... »¹.

Bien au contraire ! L'un des principes qui a guidé notre recherche a été de voir comment le politique se « nichait » dans les dispositifs les plus concrets et comment il était possible de partir de ces dispositifs pour développer une grille d'analyse.

Les produits de l'action publique sont liés à l'offre de transport, à l'organisation des dessertes, à la nature et l'état du matériel roulant, aux produits tarifaires, à l'état des gares ou encore au système d'information à l'utilisateur (la liste n'est pas exhaustive). L'observation de la dimension concrète permet de saisir des différences d'investissement. Elle permet également de voir que, au-delà d'une première impression de standardisation, toutes les Régions ne mettent pas l'accent sur les mêmes aspects. Ces différences peuvent être constatées entre régions, mais également dans le temps au sein d'une même région. Dans tous les cas, elle incite à la recherche de facteurs explicatifs. Il s'agit dès lors d'être en mesure de répondre à des questions telles que : pourquoi la Région Midi-Pyrénées a-t-elle mis en place un système de gratuité du TER pour les RMIstes et pas les autres Régions ? Ou encore : pourquoi le tram-train a-t-il vu le jour en Alsace ? Autrement dit, de quoi dépendent les produits de l'action publique ?

3.3. Une approche combinée et « indisciplinée » d'analyse des politiques publiques

Comme le remarque P. Le Galès (2000 : 296),

« [les] politiques locales, qui fonctionnent au bricolage, au partenariat et à la négociation, à l'ajustement quotidien pour tout dire, rendent modestes dans une perspective de généralisation. Elles constituent un antidote pour les théoriciens pressés ».

Notre enquête de terrain nous a rapidement conduit à opter pour une combinaison d'approches empiriques et théoriques, aucune approche prise isolément ne permettant de rendre compte de manière satisfaisante de nos observations.

¹ Entretien avec un responsable de la direction régionale SNCF de Toulouse (3 juillet 2007).

3.3.1. La nécessité de combiner les approches

Nous avons opté pour une démarche permettant largement de « laisser le cas définir les concepts » (Becker, 2002 : 201). La relation entre le terrain et la théorie doit moins être pensée sous la forme d'une pyramide (avec le terrain à la base et la théorie au sommet) que sous celle de la « spirale » (Cefai, 2003). L'enquête de terrain permet de tester/nourrir/amender des théories. Mais ces dernières permettent d'appréhender la réalité sociale sous des jours différents et permettent de développer l'« imagination sociologique » (Mills, 1997). Le cadre théorique gagne par conséquent à être façonné en cours d'enquête.

Il n'existe pas de théorie du local comme il existe, par exemple, une théorie de l'État (Sorbets, 1993). La plupart des auteurs s'accordent à dire que le local est « un objet scientifique mou » (Thoenig, 1993 : 162) et qu'il ne s'est pas constitué en champ d'études spécialisé (Le Galès, 2000). Les analystes du local se définissent toujours par rapport à une discipline et à ses concepts. À ce titre, la « boîte à outils » de l'analyse des politiques publiques nous a été particulièrement utile. La spécificité du niveau d'analyse ne nous a pas paru justifier, au moins dans un premier temps, une spécificité des outils d'analyse¹. Nous rejoignons en cela P. Le Galès lorsqu'il déclare :

« Il ne semble pas que les politiques locales puissent être caractérisées de façon originale en termes de mise à l'agenda, de normes d'action, d'instruments, d'acteurs, de finalités, ou de style... » (Le Galès, 2000 : 293)².

« La tendance au surdimensionnement symbolique de l'État dans les analyses sur la territorialisation des politiques publiques » et « la formulation de consensus trompeurs sur la technicité et l'apolitisme des pratiques décentralisées » (Faure, 2006) ont pour effet de brouiller l'analyse. Tout serait devenu pragmatisme et proximité, cette dernière faisant désormais office de « mot magique » et de « mot d'ordre » (Le Bart, Lefebvre, 2005 : 11). L'une des manières de rompre avec cette

¹ La notion de « capacité politique » fait partie des outils les plus couramment mobilisés dans l'analyse des politiques régionales. Cependant, cette notion ne fait pas vraiment cas des modes de régulation spécifiques à chaque domaine d'action publique. Cela est d'autant plus problématique, en ce qui nous concerne, que nous abordons des politiques à forte dimension sectorielle.

² Celui-ci ajoute : « Si spécificité il y a, elle est à construire en relation avec la localité ». Cette précision est importante. Nous y reviendrons.

conception était justement d'étudier les politiques régionales comme des politiques publiques « comme les autres ».

Notre démarche a consisté à combiner les regards projetés sur notre objet, chaque regard permettant, grâce à la mobilisation de travaux théoriques, de « voir » des choses que les autres ne « voyaient » pas. Le premier angle de vue concerne les *temporalités du processus*. La régionalisation des transports collectifs renvoie à plusieurs types de temporalités. Afin d'en prendre la mesure, il était nécessaire de placer notre objet dans une perspective diachronique. Comme nous l'apprend la socio-histoire, cette démarche permet de dénaturer les catégories et de donner de la profondeur à l'analyse des phénomènes sociaux et politiques (Deloye, 1997 ; Offerlé, 1998). Les temporalités ont dans un premier temps été explorées de manière chronologique. L'établissement de chronologies, étape indispensable à la compréhension du processus, était d'autant plus important, dans notre cas, que le processus national de réforme « croisait » la mise en œuvre des politiques régionales. Cependant, l'exploration des temporalités nécessitait d'aller plus loin en dépassant la perception plus ou moins linéaire du temps et en introduisant de la complexité.

Pour cela, nous avons utilisé des travaux issus du courant néo-institutionnaliste. Cette mouvance théorique définit les institutions de manière large comme des règles, des normes et des procédures, et considère que ces dernières influencent fortement l'action publique. Cette approche apporte des éléments d'analyse stimulants concernant les liens entre le processus de réforme et la manière dont les Régions se sont approprié la compétence « transports collectifs ». Le recours à l'expérimentation entre 1997 et 2001 introduisait un décalage entre les régions dont il semblait intéressant d'évaluer les effets. Or, l'approche néo-institutionnaliste s'est beaucoup penchée sur la succession de phases et le *timing* de l'action publique (Pierson, 2004). Par ailleurs, la prise en compte des effets de la dimension matérielle des transports collectifs nous a conduit à nous interroger sur les phénomènes d'inertie de l'action publique. La notion de « dépendance au sentier »¹ ouvrait de ce point de vue des perspectives intéressantes. Toutefois, si cette approche nous

¹ Cette notion rend compte du poids des décisions passées sur les décisions présentes. Une fois qu'une politique publique est engagée sur un « chemin », des « effets cliquet » rendent difficiles tout changement de direction (Arthur, 1989). Cette inertie a pour origine des phénomènes de « rendements croissants » (Pierson, 2000), qui rendent le changement coûteux et expliquent la perpétuation de dispositifs sous-optimaux.

permettait d'y voir plus clair sur certains aspects du processus, elle « butait » sur d'autres points, en particulier sur la question du changement. Elle ne permettait pas non plus d'évaluer de manière satisfaisante l'influence de la variable politique, que celle-ci soit définie comme la détermination de référents orientant l'action publique ou comme la compétition pour accéder à des mandats électoraux.

Le deuxième regard mobilisé permet en partie de surmonter cet obstacle. Nous avons, à travers lui, envisagé notre objet *du point de vue du secteur*. La complexité des sociétés modernes a conduit au « découpage » du traitement des problèmes. Le secteur procède de ce « découpage » du réel. En même temps, le secteur, qui bénéficie d'une certaine autonomie, met en présence des acteurs aux intérêts et aux représentations particulières (Muller, 2004b). Il secrète son savoir et ses élites. Le fait que la régionalisation intervienne dans un secteur aussi particulier que celui du transport ferroviaire ne pouvait pas rester sans effet sur les politiques régionales. Mais avancer sur cette piste nécessitait de mobiliser des outils analytiques pour penser le secteur et l'action publique sectorielle. C'est la raison pour laquelle nous avons eu recours aux travaux de l'approche dite cognitive des politiques publiques (Jobert, Muller, 1987). La notion de référentiel¹, en particulier, nous a permis de donner du sens à la hiérarchie des normes en vigueur dans le transport ferroviaire.

Cette approche nous a conduit à tester plusieurs hypothèses. Tout d'abord, elle nous a incité à nous pencher sur la place du TER au sein du secteur et sur les effets de la hiérarchisation des normes sur les politiques régionales. Par ailleurs, le transport ferroviaire est un domaine faisant appel à des savoir(s)(-faire) extrêmement pointus. Ces derniers sont monopolisés par une élite (sectorielle) qui tire de ce monopole une grande partie de son pouvoir. Avec la régionalisation, la question de la distribution du pouvoir liée à une éventuelle redistribution de l'expertise se posait avec force. De manière plus générale, nous avons tenté de voir si la régionalisation débouchait sur une contestation effective voire une remise en cause du référentiel

¹ Le référentiel sectoriel est « une représentation d'un secteur, d'un domaine ou d'une profession [...]. Au sein d'un secteur donné coexistent toujours plusieurs conceptions de la nature et du rôle du secteur, l'une d'entre elles étant en général dominante, souvent parce qu'elle est conforme à la hiérarchie globale des normes existant dans le référentiel global ». Le référentiel global est quant à lui « une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles [...]. [II] constitue la représentation qu'une société se fait de son rapport au monde à un moment donné » (Muller, 2004a : 373-374).

sectoriel. Enfin, il semblait intéressant de voir comment agissaient les acteurs sectoriels localisés dans les différentes régions et quelle était leur lecture « territoriale » du référentiel. Cette approche nous permettait de mettre en lumière des enjeux de domination et des tensions entre légitimités dont nous faisons l'hypothèse qu'ils avaient une influence sur l'action régionale. Cependant, cette approche se heurtait également à une série d'obstacles. Elle proposait en particulier une analyse trop « macro » et surplombante (centrée sur l'État) pour pouvoir rendre compte de certains mécanismes observés sur le terrain. Elle restait muette sur la dimension relative aux jeux politiques régionaux et à leurs liens avec le territoire, ainsi que sur les rapports entre acteurs territoriaux. Or, ces aspects sont au cœur des usages régionaux de la compétence « transports collectifs ».

Si les politiques régionales peuvent s'analyser comme des politiques « comme les autres », les limites que nous venons d'évoquer démontrent en même temps qu'il ne peut pas en être complètement ainsi. À l'issue des deux précédentes approches, un pan entier de notre objet reste encore « dans l'ombre ». La principale énigme qui subsiste ramène invariablement au territoire, cette notion à l'égard de laquelle les politistes manifestent souvent un certain embarras (Vanier, 2007). Face à l'impasse devant laquelle nous nous trouvions, nous avons opté pour l'« indiscipline »¹.

3.3.2. Les vertus de l'indiscipline

Il s'agissait principalement, à travers l'exploration du *territoire*, de travailler sur un autre aspect de la variable politique susceptible d'éclairer les orientations de l'action publique. Cet aspect est double : il concerne la légitimité politique des élus, d'une part, et les modes de coordination entre échelons territoriaux, d'autre part. Aborder cette dimension impliquait (à nouveau) de changer d'échelle d'analyse et de s'intéresser de beaucoup plus près aux niveaux infrarégionaux. Pour Clifford Geertz (1973 : 22),

¹ Selon l'expression de Martin Vanier (2007) : « Par définition, l'indiscipline est sans maître, tandis que les disciplines n'en manquent pas, et les chercheurs sont plutôt bons élèves » (Vanier, 2007 : 270-271).

« *the locus of study is not the object of study. Anthropologists don't study villages (tribes, towns, neighbourhoods...); they study in villages* ».

Nous avons pu vérifier ce décalage. L'objet de notre étude concernait l'échelon régional. Mais en fournir une interprétation satisfaisante impliquait des déplacements analytiques « au-dessus » et « en dessous » de la région. En effet,

« en tant que “structure emboîtée”, un espace politique, même s'il possède ses propres règles, ne peut être considéré comme une totalité autonome, indépendamment des relations qu'il noue avec des espaces différents » (Briquet, Sawicki, 1989 : 12).

Par ailleurs,

« les géographes nous apprennent qu'il existe en fait de multiples manières de construire les espaces. Selon que l'on retient des critères physiques ou naturels, longtemps considérés par les disciples de Vidal de la Blache comme prépondérants, des critères économiques (migrations journalières, flux commerciaux...) ou culturels (espace de diffusion d'une langue ou de formes spécifiques de sociabilité par exemple), autant d'espaces “socio-spatiaux” différents peuvent être construits. Les géographes nous incitent, par conséquent, à nous méfier des frontières institutionnelles et à reconstruire les espaces-objets en fonction des problématiques adoptées » (*ibid.* : 8).

Notre premier acte d' « indiscipline » est très relatif. Il consiste plutôt en une transgression des frontières sous-disciplinaires (toujours incertaines). Que l'analyse des politiques publiques soit considérée comme une sous-discipline voisine de la sociologie politique et comme une déclinaison ou une application de la sociologie politique n'a guère d'importance ici. L'analyse approfondie des rapports entre *politics* et *policy* nécessite la mobilisation de travaux et de concepts que l'on trouve plus souvent dans la « boîte à outils » analytique de la sociologie politique que dans celle de l'analyse des politiques publiques. Philippe Braud insiste sur la convergence qui existe entre ces deux sous-disciplines (2004a : 338) :

« Une grande partie de la sociologie politique a [...] pour objet l'étude de l'action publique menée à partir d'enquêtes de terrain. Le champ concerné se révèle particulièrement vaste. En amont de la décision, c'est la mise sur agenda des attentes et des exigences de la population, l'anticipation puis la gestion des mobilisations que suscitent les projets (ou les refus) de prise en charge ; c'est l'activation de réseaux d'acteurs qui construisent la configuration décisionnelle, formelle ou informelle, et le déroulement des phases successives d'un processus qui se développe aux différents niveaux institutionnels concernés. En aval, ce sont les modalités de l'action publique entreprise, les effets en chaîne que celle-ci est susceptible de faire émerger en retour. Sans doute ces objets de recherche n'épuisent-ils pas entièrement le domaine de la sociologie politique. [...] Néanmoins, ce qui caractérise l'analyse

des politiques publiques, c'est le fait qu'elle touche directement à l'exercice concret du pouvoir politique »¹.

La sociologie politique nous a aidé à y voir plus clair dans les rapports entre les élus et le territoire. L'orientation des politiques régionales de transports collectifs a pu être étudiée à la lumière de l'ancrage territorial des élus régionaux (Nay, 2002, 2003). De plus, nous avons pu évaluer l'influence du *leadership* politique territorial sur la conduite des politiques régionales (Genieys, Smith *et al.*, 2000 ; Smith, Sorbets, 2003). Cela nous a conduit, réciproquement, à prendre la mesure de l'importance des transports collectifs dans la construction de ce *leadership* en partant du principe que « *as politics create policies, policies also remake politics* » (Skocpol, 1992 : 58).

Mais la prise au sérieux du territoire nous a incité à pousser plus loin l'« indisciplinisme » et à nous aventurer au-delà de la science politique. Il ne faut pas voir dans cette démarche un luxe ou un détour « touristique » par-delà les frontières disciplinaires, mais un moyen de rendre compte de dimensions importantes du phénomène étudié, face auxquelles une approche de science politique « pure » restait impuissante. Précisons immédiatement que nous ne visons pas, ici, à l'interdisciplinarité (ce qui explique au passage le choix du terme d'indisciplinisme). Celle-ci nous paraît beaucoup trop ambitieuse pour être menée dans le cadre d'un travail de doctorat. Plus fondamentalement encore, nous estimons plus profitable d'assumer une posture de politiste, consistant à poser des questions de science politique et à tenter d'y répondre par la mobilisation d'outils forgés par elle, que d'entretenir une posture d'entre-deux nécessairement floue. Cependant, s'« il n'y a pas de science du local sans conscience disciplinaire » (Thoenig, 1993 : 163), analyser les politiques régionales implique une pensée sur le territoire. La convocation de travaux de géographie apparaît alors comme une solution intéressante.

Les géographes sont à même de nous aider à définir le territoire et à en faire une variable d'analyse plutôt qu'un simple cadre d'action. Ils ont en particulier beaucoup à dire sur les relations entre les réseaux techniques et les territoires

¹ On retrouve ici l'idée selon laquelle « élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques, c'est encore faire de la politique... peut-être par d'autres moyens » (Muller, 1996 : 97).

(Offner, Pumain, 1996). Si les territoires contribuent à la fabrication des réseaux, les réseaux participent à la construction des territoires. On perçoit la portée politique d'une telle affirmation et l'importance que peut revêtir, à ce titre, l'exercice de la compétence en matière de transports collectifs. Par ailleurs, les politistes prêtent surtout attention aux territoires institutionnels. Or, ceux-ci ne coïncident que très imparfaitement avec les espaces fonctionnels que dessinent les flux de voyageurs. Par exemple, les déplacements en zones périurbaines ne sont du ressort d'aucun territoire institutionnel particulier. L'attention portée aux espaces fonctionnels permet d'insister sur les décalages entre territoires institutionnels et espaces fonctionnels. Elle permet d'en savoir plus sur la manière dont les acteurs des politiques de transports collectifs tentent (ou non) de s'organiser pour traiter les problèmes liés aux flux existants. Tout cela soulève des questions (éminemment politiques, à nouveau) de coordination entre des acteurs situés à différents échelons territoriaux (Debarbieux, Vanier, 2002 ; Offner, 2006c).

Cette troisième manière d'approcher notre objet permet de dépasser un certain nombre de difficultés. Mais elle ne constitue pas l'horizon indépassable de l'analyse. Seule, elle ne permet pas, en effet, de prendre la mesure des effets d'inertie de l'action publique ou encore du poids des logiques et des acteurs sectoriels dans la définition des politiques publiques. Nous insistons à nouveau sur la nécessité qui est apparue de combiner les regards. La cohérence de la grille d'analyse et le souci de rendre le réel intelligible imposent que les points de vue projetés ne soient pas trop nombreux et que les contradictions et/ou les complémentarités soient rendues explicites. Les liens construits entre des approches et des concepts aux capacités heuristiques par essence limitées sont au centre de ce travail de thèse. Celui-ci repose sur l'idée que, pour définir une politique régionale, il faut à la fois lui restituer son temps, étudier ses acteurs et interroger son espace. Ce « triangle » nous permet de comparer et, en même temps, de qualifier l'action publique régionale.

Le cadre théorique étant posé, voyons à présent sur quelles sources repose ce travail et quelles stratégies d'enquête ont été mises en œuvre pour recueillir les données.

4. *Le recueil des données*

Après un rapide développement sur les rapports entretenus avec notre terrain susceptibles d'introduire un biais dans l'analyse, nous évoquerons les techniques utilisées pour constituer notre matériau empirique.

4.1. Petit exercice de réflexivité

Selon Bourdieu (1983 : 233),

« le premier travail du chercheur est d'essayer de prendre conscience de ses catégories de perception du monde social et d'essayer de produire une connaissance des instruments de connaissance à travers lesquels nous connaissons le monde social. Cela peut se faire de façon très concrète. Chacun peut faire concrètement ce travail. Qui suis-je, socialement, moi qui dis ce que je dis ? Étant donné ce que je suis, c'est-à-dire les variables qui me caractérisent (mon âge, mon sexe, ma profession, mon rapport avec le système scolaire, mon rapport avec le milieu du travail, le nombre d'années durant lesquelles j'ai été au chômage, etc.), étant donné ces variables, quelles sont les catégories de perception que j'ai toutes les chances d'appliquer à la personne que je regarde ? ».

Dans cette perspective, l'objectivation n'est pas simplement « un scrupule d'épistémologue, mais une condition indispensable de la connaissance scientifique de l'objet » (Bourdieu, 1979 : 103). Nous n'irons pas jusqu'à nous livrer à une auto-socio-analyse. L'idée est simplement, ici, de clarifier la relation entretenue avec notre terrain afin de mettre en avant d'éventuels biais analytiques.

Le monde des chemins de fer comprend de nombreux passionnés. Nous avons pu en juger au cours de nos entretiens. Cette passion peut se traduire par des loisirs consacrés au modélisme ferroviaire mais également par un engagement beaucoup plus politique en faveur de ce mode de transport. C'est le cas, par exemple, de militants de la CGT prompts à défendre le « service public ferroviaire ». Cette passion peut se manifester dans le sens inverse. Ainsi, les libéraux les plus radicaux sont sujets à de violentes réactions contre la SNCF et les cheminots. Cela nous conduit à préciser que nous n'avions, au moment de commencer cette thèse, aucune passion particulière pour le train. Le choix de cet objet résulte principalement, nous l'avons évoqué, du silence de plus en plus assourdissant de la science politique. Aucun lien familial ne nous rattache à ce monde, dans lequel nous sommes entré en

qualité d'étranger. Si cette situation permet de gagner en objectivité, elle n'a pas que des avantages. Se familiariser avec un tel domaine (son langage, ses métiers, ses règles, ses codes) est en effet chronophage pour un néophyte. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Nous avons cependant été usager du TER pendant les deux dernières années de notre thèse. Cette expérience n'a donc joué aucun rôle dans le choix de notre objet. Elle s'est toutefois révélée assez intéressante. À travers notre pratique d'usager quasi-quotidien, nous avons pu vérifier l'importance de certains critères de qualité du service (type de matériel roulant, fréquence, tarification, information en situation perturbée, etc.). Des questions ont en outre émergé au cours de nos déplacements (sur l'origine de certains retards, sur la politique d'arrêts pratiquée, etc.). Si ce statut nous a permis d'acquérir quelques connaissances « profanes », il ne nous semble pas qu'il ait pu introduire un biais quelconque dans l'analyse.

En revanche, notre appartenance, pendant trois ans, à l'une des organisations directement impliquées dans l'élaboration des politiques régionales de transports collectifs a pu avoir une influence sur l'orientation de nos recherches. Nous avons signé, en début de thèse, une CIFRE¹ avec Réseau ferré de France (RFF). RFF a été créé en 1997 par dissociation entre les activités d'exploitation et de gestion de l'infrastructure de la SNCF. Cet établissement public industriel et commercial (EPIC) a repris l'essentiel de la dette de la SNCF. Il est notamment chargé d'assurer l'entretien, le développement, la cohérence et la mise en valeur du réseau. Nous avons évolué pendant trois ans au sein de cette structure. Nous étions rattaché à la direction de la stratégie et du développement, au siège parisien, mais étions physiquement localisé à la direction régionale Languedoc-Roussillon, située à Montpellier. Au cours de cette période, nous avons été présent deux jours par semaine au sein de l'entreprise. *L'appartenance à cette organisation a pu contribuer à orienter notre travail dans le sens d'une plus grande attention portée à l'infrastructure*, dimension importante des politiques régionales de transports collectifs, mais sans doute traitée avec d'autant plus d'intensité que nous évoluions au sein de l'organisation chargée de sa gestion.

¹ Une CIFRE (convention industrielle de formation par la recherche) est une allocation co-financée par l'Association nationale de la recherche technique (ANRT), pour le compte du ministère de la Recherche, et une entreprise publique ou privée. Son objectif est de faire réaliser un programme de Recherche et Développement par un doctorant en liaison avec une équipe de recherche extérieure.

L'influence de l'univers professionnel sur notre étude doit cependant être relativisée. D'une part, nous n'étions présent que deux jours par semaine dans les locaux de RFF, le reste de notre temps étant passé dans d'autres cadres (laboratoire, bibliothèque, déplacements, etc.). Les risques de « virer indigène » (Gold, 2003 : 347) étaient donc relativement faibles. D'autre part, afin de respecter un certain équilibre des points de vue, nous avons limité le nombre d'entretiens auprès des acteurs de RFF (pourtant bien disposés à nous répondre) et avons au contraire multiplié les entretiens auprès d'autres acteurs des politiques régionales de transports collectifs. Cela étant précisé, voyons à présent comment a été assemblé le matériau empirique.

4.2. Les entretiens, technique privilégiée de collecte des données

« Aucune batterie de méthodes, si “exactes” soient-elles, ne garantit la valeur scientifique d'un texte », rappelle Jean-Claude Gardin (1991 : 123). La scientificité d'un texte n'en dépend pas moins étroitement des méthodes employées pour recueillir les données. En sciences humaines et sociales, et notamment en science politique, il est d'usage de combiner les méthodes. Jean-Gustave Padioleau (1982 : 10-11) estime que l'enquête de terrain relève d'opérations de cueillette (dossiers de presse, publications, etc.), de pêche (archives) et de chasse aux données (questionnaires, entretiens et observation participante). Nous nous sommes livrés à l'ensemble de ces opérations.

4.2.1. L'usage de l'entretien

Les entretiens constituent un volet important de notre matériau empirique. Nous avons opté pour la forme semi-directive, qui correspond, beaucoup mieux que l'entretien non-directif, aux exigences de l'enquête auprès des acteurs des politiques publiques, qui attendent en général des questions claires et précises sur les sujets qu'ils maîtrisent¹. Il permet en effet de

¹ Cependant, certaines interviews ont de fait pris la forme d'entretiens non-directifs. Avant même que nous n'ayons eu le temps de poser la première question, certains interlocuteurs se sont lancés dans de

« combiner questions ouvertes et fermées, interrogations générales et très précises. [Il] autorise les relances, la reformulation des question, l'improvisation de questions nouvelles et l'adaptation de l'ordre et de la nature des questions en fonction des réponses de l'interviewé et du déroulement de l'entretien, tout en maintenant l'échange dans un cadre prédéfini » (Cohen, 1999 : 8).

Un débat s'est engagé sur l'usage des entretiens dans l'analyse des politiques publiques. L'objet n'est pas de revenir en détail, ici, sur ce débat (ni de revenir longuement sur nos pratiques d'entretiens, ce qui est surtout l'occasion, bien souvent, de mettre en valeur les propres qualités d'intervieweur du narrateur...), mais de voir comment se positionne notre travail par rapport à ce débat. De manière générale, l'entretien semi-directif pose la question de la fiabilité des données recueillies. Les mensonges, les oublis, les reconstitutions *a posteriori* du passé et du rôle des acteurs dans ce passé, qui caractérisent l'« illusion biographique » (Bourdieu, 1986), ne sont jamais à exclure¹. Les acteurs ont tendance à se donner le « beau rôle » et à donner une cohérence à leur vie (Lahire, 1998). Selon Philippe Bongrand et Pascale Laborier (2005), l'entretien serait en analyse des politiques publiques un « impensé méthodologique ». Cette situation, où les effets de mise en ordre et les écarts entre les discours et les pratiques seraient ignorés, expliquerait l'importance des thèses cognitives dans cette sous-discipline.

S'il est vrai que l'entretien est la technique de recueil des données par excellence en analyse des politiques publiques, nous n'avons jamais considéré que l'usage de l'entretien était obligatoire. Cette technique a pourtant constitué l'un des principaux moyens de collecte d'information. La critique de l'entretien semi-directif est souvent révélatrice des excès du constructivisme (Pinson, Sala Pala, 2007). Celui-ci est toujours utile, dans un premier temps, pour interroger les catégories, rendre visible les biais caractéristiques d'une situation d'entretien et déconstruire les objectivations dans lesquelles risque de s'enfermer tout être social, à plus forte raison encore la personne publique (Damamme, 1994). Mais il comporte toujours le risque de sombrer dans l'hyper-relativisme (Lahire, 2005). Notre usage de l'entretien repose

longs monologues que nos (tentatives de) relances n'ont guère fait dévier. Ces entretiens n'ont d'ailleurs pas été les moins intéressants en ce qu'ils nous ont permis d'aborder des points que nous n'avions pas, dans un premier temps, considérés comme importants.

¹ « Toutes les fois qu'il croit éluder la tâche de construire les faits en fonction d'une problématique théorique, le sociologue se soumet à une construction qui s'ignore et qu'il ignore comme telle, ne recueillant à la limite que les discours fictifs que forgent les sujets pour faire face à la situation d'enquête et répondre à des questions artificielles », affirment Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon et Jean-Claude Passeron (1983 : 57-58).

sur la conviction qu'il existe une forme de réalité sociale à laquelle le chercheur peut, à travers lui, accéder. Cette proposition « réaliste » modérée s'accommode d'ailleurs fort bien d'une forme de constructivisme.

Le recueil de données par entretiens peut cependant se heurter à des obstacles que nous avons tenté de minimiser par différents moyens. L'écart entre ce que font et ce que disent les acteurs paraît assez réduit chez les acteurs des politiques publiques. D'une part, ceux-ci ne rencontrent en général pas de problème pour mettre en discours leurs pratiques. Disposant la plupart du temps d'un capital culturel important¹, ils bénéficient d'un niveau élevé de conscience discursive (Giddens, 1987). Ils sont parfaitement capables de dire ce qu'ils font. D'autre part, le fait de commencer l'entretien par la présentation du travail de recherche limite la tentation du mensonge ou de la mise en valeur excessive de soi dans la mesure où l'interviewé sait que ses propos seront confrontés à ceux d'autres personnes évoluant dans le même milieu professionnel. En revanche, il est difficile de lutter contre les oublis plus ou moins volontaires. Mais c'est précisément l'une des raisons pour lesquelles une recherche ne repose pas sur un seul entretien. De manière générale, aucune information délivrée en entretien n'a été reprise sans vérification. Toutes ont été vérifiées et croisées avec les autres entretiens ainsi qu'avec d'autres sources.

Par ailleurs, nous avons eu recours à des fiches biographiques. Nous avons ainsi travaillé à partir de fiches du *Who's Who in France* et du *Trombinoscope* et avons établi de manière « artisanale » des fiches biographiques en retraçant le parcours des individus à partir d'internet (lorsque cela était possible). Nous disposons au final d'une centaine de fiches actualisées sur les individus rencontrés, sur les acteurs ayant joué, de près ou de loin, un rôle dans la régionalisation des transports collectifs et sur les élites du secteur ferroviaire (en particulier les membres du conseil d'administration de la SNCF et de RFF et les hauts fonctionnaires

¹ Cela pose la question classique de la violence symbolique inhérente aux situations d'entretien. Si l'entretien peut s'apparenter à une relation de pouvoir, dans un sens ou dans l'autre, cela n'exclut pas une forme de « complicité mutuelle » (Lenoir, 1996) entre interviewé et intervieweur. Plus généralement, nous partageons le point de vue de Samy Cohen (1999 : 11) lorsqu'il critique la « rhétorique lassante et répétitive de la "violence symbolique" ». Selon lui, la distance sociale n'est « qu'une difficulté parmi d'autres dans la conduite de l'entretien ». Celle-ci peut être contournée, par exemple par une bonne maîtrise du sujet ou par l'expérience acquise au fur et à mesure des entretiens. Dans tous les cas, l'entretien est toujours une « situation non-naturelle dans laquelle il importe avant tout que tant l'interviewé que l'intervieweur trouvent "leurs marques" et s'ajustent l'un à l'autre » (Friedberg, 1999 : 98).

concernés au ministère des Transports). Ces fiches ont été utiles à trois principaux titres. Premièrement, elles nous ont permis de mieux préparer les entretiens en ayant déjà une idée du parcours professionnel de la personne rencontrée. Deuxièmement, elles nous ont permis de contrôler les « effets de légitimité » (Lahire, 1996) qui conduisent à surestimer la cohérence d'une trajectoire individuelle (certes marginalement car les données biographiques sont en général déclaratives). Troisièmement, et nous sortons ici du cadre de l'entretien, elles ont été utiles pour retracer le parcours politique des élus et la trajectoire professionnelle des élites du secteur, dont nous verrons l'influence sur les perceptions et les pratiques de ces acteurs.

L'un des moyens que nous avons utilisés pour inciter nos interlocuteurs à aller au-delà du discours officiel a été de suivre le conseil de Howard Becker (2002) et de rencontrer des individus « en marge » de l'institution, voire des personnes ayant quitté cette institution. À ce titre, les jeunes (et moins jeunes) retraités et les personnes ayant changé d'organisation ou simplement de poste au sein de la même organisation ont été des « cibles » de choix de notre enquête empirique. Ceux-ci n'étant plus « pris » dans les mêmes logiques institutionnelles et affectives, leur discours était beaucoup plus libéré. Pour cela, nous avons repéré le nom de personnes figurant dans les documents officiels. Nous avons également demandé à nos interlocuteurs qui il serait intéressant de rencontrer. Le plus difficile a parfois été de retrouver ces personnes. Mais le fait de les rencontrer dans un environnement privé plutôt que professionnel a permis l'instauration de rapports beaucoup plus informels. Cela a fortement contribué à la libération du discours.

Nous assumons un usage des entretiens à la fois *rétrospectif* et *informatif*. Nous n'attendions pas que ceux-ci nous renseignent uniquement sur des représentations, mais qu'ils nous apportent un éclairage *factuel*. L'entretien est une technique de collecte des données qui présente des avantages, et non des moindres. Le matériau qu'il permet de collecter est extrêmement riche pour peu que l'on se fixe une méthodologie rigoureuse (la fiabilité des données se posant de toute façon dans n'importe quelle technique d'enquête). En outre, ce matériau est collecté de manière extrêmement économique. *A posteriori*, nous sommes en mesure d'avancer qu'aucune autre technique d'enquête n'aurait pu nous apporter autant d'information

que l'entretien¹. Les documents écrits, notamment, sont apparus extrêmement pauvres au regard des données recueillies oralement. Au final, nous voyons mal comment nous aurions pu traiter notre problématique de manière satisfaisante (et dans le temps que nous nous étions fixé) sans recours à l'entretien.

Cependant, les caractéristiques de notre objet soulevaient d'autres enjeux. La formulation des questions et le recueil actif des données (impliquant donc des relances) nécessitaient une maîtrise au moins partielle des termes manipulés. Nous nous retrouvions un peu dans la situation des anthropologues arrivant sur leurs terrains d'enquête². L'avantage que nous avions toutefois sur eux est que des livres spécialisés existent, qui permettent de se familiariser avec le matériel ferroviaire en circulation et les modes d'électrification du réseau ou encore de traduire en langage « profane » des termes comme « blancs travaux », « saut-de-mouton » ou « double champignon ». Nous avons dû également nous mettre à parler la « langue des sigles » propre à chaque univers institutionnel. Cet aspect n'est pas sans rappeler le récit que P. Muller a livré de son expérience d'enquête sur Airbus. Celui-ci a eu « le sentiment d'être considéré comme un "martien" » (Muller, 1999 : 74), les personnes rencontrées se demandant bien pourquoi un chercheur en science politique pouvait s'intéresser aux avions. Ce qui est valable pour les avions l'est aussi pour les trains. Afin de prouver, sinon ses connaissances, du moins son intérêt pour le secteur étudié, P. Muller suggère d'introduire quelques termes techniques au cours des entretiens. En ce qui nous concerne, la volonté d'appréhender les politiques régionales par les réalisations concrètes nous a rapidement contraint à manipuler des rudiments de langage technique. Cela a sans doute facilité la communication avec les acteurs et contribué à les convaincre du sérieux de la recherche.

¹ Nous rejoignons Gilles Pinson et Valérie Sala Pala (2007 : 577) lorsqu'ils affirment que « les témoignages oraux sont [...] souvent les seules données permettant d'avoir accès à l'histoire de la genèse d'une intervention publique ou d'une décision ».

² « Ce qui me gênait le plus en ces débuts, c'était de ne pas pouvoir converser librement avec les Nuer. Je n'avais pas d'interprète ; aucun d'eux ne savait l'arabe ; il n'existait pas de grammaire convenable du parler nuer, ni de dictionnaire si j'excepte trois brefs vocabulaires nuer-anglais » (Evans-Pritchard, 1994 : 25).

4.2.2. Constitution et mobilisations du corpus

Notre matériau empirique se compose d'une centaine d'entretiens dont la durée a oscillé entre 30 minutes et 3 heures¹. Nous avons tenté de respecter un certain équilibre entre les régions. Les hypothèses que nous avons formulées nous ont conduit à réaliser des entretiens avec les acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques régionales, mais également avec d'autres acteurs, comme les représentants des autorités organisatrices et les exploitants urbains et interurbains. Nous n'avons pas réalisé tous les entretiens qui constituent notre matériau empirique. Un ensemble de 13 retranscriptions détaillées nous a été confié par Marianne Ollivier-Trigalo, chercheuse à l'INRETS². Ces interviews ont été conduites auprès de 15 acteurs de la politique alsacienne de transports collectifs dans le cadre d'une recherche collective³. En outre, nous avons réutilisé la quinzaine d'entretiens réalisés dans le cadre de notre mémoire de DEA (qui portait, rappelons-le, sur la politique languedocienne de transports collectifs) et en avons extrait de nouveaux éléments par rapport à leur première utilisation.

¹ Pour une liste plus détaillée des personnes rencontrées et des conditions de l'entretien, se reporter à l'annexe n°1.

² Nous l'en remercions à nouveau chaleureusement. Nous en profitons pour redire que le traitement secondaire des entretiens, peu développé, gagnerait à être généralisé. Deux chercheurs ne font pas le même usage du même entretien. Ne plus utiliser ou ne faire qu'un seul usage d'un matériau empirique qui a été si long à rassembler constitue un formidable gâchis. Cette idée a été exprimée à plusieurs reprises lors des journées d'étude consacrées à « L'analyse secondaire en recherche qualitative. Utopie ou perspectives nouvelles ? », organisées par le groupe de travail CAPAS (PACTE-CIDSP et GRETS/EDF) les 3 et 4 novembre 2005 à la Maison des sciences de l'Homme de Grenoble.

³ PREDIT 2002-2006, groupe opérationnel n°11 « Politiques des transports », projet de recherche « Transports : où en sont les Régions en matière de politiques régionales ET durables ? ».

Tableau n° 2 – Répartition géographique et appartenance institutionnelle des acteurs interrogés

	<i>National</i>	<i>Alsace</i>	<i>Centre</i>	<i>L-R</i>	<i>M-P</i>	<i>Total</i>
Élus	1	4	2	4	2	13
Équipement	2	3	1	2	2	10
Services des conseils régionaux		7	1	4	4	16
SNCF	7	3	3	3	2	18
RFF	2	2	1	1	1	7
AO et exploitants urbains et interurbains	1	4	4	7	2	18
Associations d'élus, d'AO et d'exploitants	5					5
Milieus socio-économiques¹	1	4	5	5	3	18
Autres	4			1	1	6
Total	23	27	17	27	17	111

Nous avons opté pour l'enregistrement audio des entretiens². Nous partions de l'hypothèse que des personnes habituées à la prise de parole publique et spécialistes des sujets évoqués dans la discussion, ne seraient pas effrayées par la présence de l'enregistreur. Mais nous n'avons pas hésité à opter pour la prise de notes manuelles lorsque nous percevions la possibilité d'une gêne. Tous les entretiens ont été complètement retranscrits. Nous n'avons pas fait figurer les hésitations ou les silences, ce qui nous aurait pris (inutilement, à notre avis) beaucoup de temps ; mais nos transcriptions reprennent la forme orale du discours.

La mobilisation du corpus d'entretiens s'est traduite par des *verbatim*. La principale difficulté consiste à éviter que la progression du raisonnement n'ait lieu qu'à travers des extraits d'entretien, tout en veillant à faire apparaître le matériau

¹ Cette catégorie inclut les représentants syndicaux et associatifs, les conseillers économiques et sociaux régionaux et les représentants de chambres de commerce.

² Ces entretiens ont été enregistrés sous forme de fichiers MP3, plus faciles à conserver, à stocker et à diffuser que les cassettes. Dans une perspective de traitement secondaire, nous tenons ces enregistrements à disposition de tout chercheur intéressé.

empirique (Bachir, Bussat, 2000). Les citations ont à ce titre été utilisées dans deux sens différents : comme point de départ d'une réflexion, l'extrait posant une énigme à laquelle les développements suivants tentent de répondre ; et en illustration d'une thèse. Dans ce cas, l'extrait vient appuyer une idée, qui plus est dans une forme oralisée, donc plus imagée, exclamative et/ou anecdotique que ne peut se le permettre l'auteur. Cela permet des ruptures de style appréciables pour le lecteur. De manière générale, les citations d'entretien ne valent pas démonstration. Cette dernière repose sur un procédé de triangulation méthodologique incluant non seulement un nombre important d'entretiens (ne se résumant donc pas à celui ou ceux dont les extraits sont tirés), mais également des données collectées grâce à d'autres techniques d'enquête. Précisons enfin que nous n'avons pas fait apparaître, dans les citations d'entretien, le nom des acteurs non-politiques (sauf exceptions), mais avons mentionné celui des acteurs politiques, qui sont par définition des personnalités publiques.

4.3. Les autres techniques de collecte des données

Les entretiens n'ont pas été le seul de moyen de collecter des données. Nous avons également entrepris un travail de recherche documentaire. Nous avons en outre tiré profit des ressources que nous offrait notre statut de collaborateur de RFF. Enfin, nous avons réalisé une petite enquête par questionnaire.

4.3.1. Le travail documentaire

Ce travail a constitué la première étape de notre enquête empirique. Nous avons réuni de la documentation sur chacune des régions étudiées (géographie de la région, zones desservies par le réseau, budgets, littérature institutionnelle disponible sur internet, ouvrages et articles sur la région, etc.) avant de nous rendre sur le terrain pour des missions d'enquête de plusieurs jours. D'autres documents, notamment des documents officiels, ont été récupérés sur place. Les schémas régionaux de transport permettent d'avoir accès à la vision « officielle » de la Région en matière de transports collectifs. Or, les schémas des régions étudiées n'étaient pas disponibles

sur internet. Les conventions d'exploitation Région-SNCF permettent d'entrer dans la « cuisine » des politiques régionales de transports collectifs par le biais de la relation contractuelle entre leurs deux principaux artisans. Ces documents sont supposés être publics (ils font l'objet d'une délibération de la Région), même s'il n'est pas toujours évident de se les procurer. Les contrats de plan État-Région permettent de voir quelles sont les opérations ferroviaires projetées dans chaque région. Ils sont quant à eux accessibles depuis internet. De même, les budgets régionaux sont disponibles sur internet (sur le site internet des Régions et sur celui de la direction générale des collectivités locales – DGCL – du ministère de l'Intérieur).

Par ailleurs, nous avons recherché tout document susceptible de concerner le processus de régionalisation et les politiques régionales de transports collectifs. Cela nous a conduit dans différentes archives. L'étude de la réforme de la régionalisation nous a incité à ouvrir des cartons d'archives de la direction SNCF en charge du TER. De même, les conseils régionaux ont des services de documentation que nous avons visités. Cependant, le temps passé à la consultation des archives s'est révélé d'une utilité relative. À la SNCF, cela nous a permis d'avoir accès à des notes, des comptes-rendus de réunion et des courriers utiles à la compréhension de l'esprit et des modalités du transfert de compétence aux Régions. Le temps passé au sein des services « documentation » des conseils régionaux nous a permis de récupérer certains schémas et certaines conventions non disponibles par ailleurs. Nous avons également eu de bonnes surprises, en tombant par exemple sur de vieilles études ou sur des comptes-rendus d'assemblée plénière particulièrement intéressants. Cependant, la démarche ne s'est pas révélée à la hauteur de nos espérances. Nous avons commencé, dans le cas de l'Alsace, à passer en revue systématiquement toutes les délibérations et projets de délibération du conseil régional. Après plusieurs jours de travail, nous nous sommes aperçus de l'intérêt limité de cette technique. Après coup, nous pouvons affirmer que quelques entretiens de qualité auront été plus instructifs que des centaines d'heures de travail sur archives du conseil régional. Il aurait fallu un immense travail pour que les micro-informations glanées ici et là (achat d'un autorail, évolution d'une tarification, etc.) finissent par constituer un tableau intéressant.

Nous n'avons donc pas reconduit la même démarche dans les autres régions. Nous avons continué à nous rendre dans les archives des conseils régionaux, mais en étant beaucoup plus sélectifs. Nous nous sommes concentrés sur les comptes-rendus

d'assemblée plénière et sur les documents (études, schémas, notes) en lien avec les transports collectifs, mais sans passer en revue toutes les délibérations. Après quelques entretiens en Alsace, nous avons réalisé qu'il existait un moyen efficace et économique en temps de rassembler de la documentation. Il consistait à demander à toutes les personnes rencontrées si elles pouvaient nous communiquer des documents susceptibles de nous intéresser. Cette démarche s'est révélée fructueuse. Nos interlocuteurs ont sorti des dossiers de leurs armoires (ou de celles de leurs collègues) en nous proposant des photocopies et/ou nous ont fait parvenir des documents par envoi postal¹.

4.3.2. Tirer profit de notre présence à RFF

Évoluer au sein des organisations participant à la production des politiques étudiées est toujours intéressant. Dès notre mémoire de DEA, nous avons contacté le conseil régional Languedoc-Roussillon pour savoir si nous pouvions faire un stage d'observation au sein du service ferroviaire. La Région ayant accepté, nous avons ainsi passé deux mois, au début de l'année 2004, au sein de cette structure. Nous nous y rendions quelques jours par semaine. Un bureau avait été mis à notre disposition. Nous pouvions interroger les personnels et avoir accès à de nombreux documents, dont des archives conservées dans une armoire, qui nous ont permis d'en savoir plus sur l'évolution de la politique languedocienne de transports collectifs. Nous avons pu nous familiariser avec les principaux enjeux, procédures et acteurs liés à cette politique. Nous avons également élargi notre connaissance du fonctionnement interne du conseil régional. Cette expérience a été bénéfique. Nous l'avons renouvelée sous une forme beaucoup plus durable et approfondie au sein de RFF.

Le fait d'avoir évolué dans cette organisation nous a permis de bénéficier de conditions matérielles particulièrement intéressantes, nous l'avons déjà évoqué. Mais cette situation nous a également beaucoup servi pour collecter nos données d'enquête. Ainsi, nous avons pu participer à quelques réunions du comité de

¹ Nous avons constaté, à cette occasion, que les archives personnelles des acteurs de terrain étaient parfois d'une très grande richesse et que ces derniers étaient généralement disposés, sinon désireux, de partager cette réserve d'informations patiemment constituée au fil de la carrière.

direction à Montpellier. Cela nous a permis de prendre la mesure des enjeux régionaux liés aux transports collectifs et de mieux saisir le fonctionnement concret des systèmes d'acteurs. Au-delà de ces quelques réunions, les *discussions informelles* avec nos collègues ont été un formidable moyen de rassembler de l'information. Deux jours par semaine, nous côtoyions des professionnels évoluant dans le domaine étudié, tous étant spécialistes d'une question. Les échanges à la sortie du bureau ou en salle de pause ont beaucoup apporté à notre réflexion. Mais nous ne souhaitons pas faire une sociologie de l'organisation dans laquelle nous nous trouvions. Nous n'avons donc pas enregistré les faits et gestes de nos collègues, ni cherché à mettre à jour des stratégies internes. Cela aurait d'ailleurs été d'un intérêt scientifique limité au vu de notre problématique de thèse.

De plus, en tant que collaborateur de RFF, nous avons accès à un *site intranet (Feriscope)* contenant de très nombreux fichiers en partage sur tous les domaines d'action de l'établissement public. Les données disponibles sur ce site (textes réglementaires, données relatives au réseau, politique de l'établissement, etc.) ont été extrêmement précieuses. Des données confidentielles ont été utilisées, mais leur confidentialité a été respectée¹. Par ailleurs, nous recevions chaque jour par courrier électronique une *revue de presse* élaborée par la direction de la communication de RFF. La plupart des quotidiens nationaux et régionaux ainsi que des titres de la presse spécialisée étaient « épluchés » et 20 ou 30 articles liés au transport ferroviaire étaient retenus. Pendant trois ans, nous avons donc pu, chaque matin, nous tenir au courant des dernières évolutions du secteur. De notre côté, nous avons complété ces coupures de presse par une recherche plus « historique » sur d'anciens titres. Les banques de données de presse *Lexis-Nexis* et *Europresse* nous ont permis de réaliser des recherches par mots-clés et par périodes. Enfin, nous avons régulièrement feuilleté la presse spécialisée (*La Vie du Rail*, *Ville et Transports*, etc.)².

Si le fait d'avoir un lien avec RFF a été un atout de taille, il soulevait en même temps des questions concernant nos relations avec nos interlocuteurs. Les politiques régionales de transports collectifs résultent d'interactions entre un petit nombre d'acteurs. Fallait-il que nous nous présentions comme un membre de cette

¹ Les acteurs rencontrés dans les conseils régionaux et à la SNCF nous ont également communiqué des documents, dont certains étaient à usage strictement interne.

² Par ailleurs, nous avons pu récupérer tous les numéros de *La Vie du Rail* de 1996 à 2004.

organisation ? Nous n'avons pas estimé que cela était nécessaire. Nous étions même persuadés qu'une telle présentation de soi aurait conduit à des refus d'entretien et à une certaine fermeture du discours des interviewés. Nous avons certes rédigé des notes et réalisé des dossiers pour le compte de RFF. Mais nous n'évoluions pas en tant que collaborateur à part entière. Nous n'étions pas dans une posture de défense des intérêts de RFF, mais dans une posture de recherche (ce qui était d'ailleurs bien compris en interne)¹. Par conséquent, risquer d'éveiller les soupçons de nos interlocuteurs aurait été inutile².

4.3.3. L'envoi d'un questionnaire aux conseils régionaux

Si les techniques auxquelles nous avons fait appel sont surtout qualitatives, nous avons également eu recours à une enquête par questionnaire lorsque le besoin s'en est fait sentir.

Afin d'avancer dans nos réflexions sur l'expertise, dont nous estimions qu'elle était une question centrale, nous avons cherché à en savoir plus sur les personnels des services « transports » des conseils régionaux. Nous avons donc fabriqué, après quelques entretiens exploratoires, un questionnaire que nous avons fait parvenir à l'ensemble des directions « transports » des Régions, hors Île-de-France et Corse. Ce questionnaire d'une dizaine de pages a été envoyé au printemps 2006. Il comprenait notamment des questions sur les effectifs des services, le statut et le parcours des personnels, ainsi que sur les stratégies de recrutement des institutions régionales³. Le taux de réponse a été de 100%. Nous avons dû faire de nombreuses relances (et utiliser nos contacts au sein des Régions) pour parvenir à ce résultat.

Ce questionnaire, portant sur 400 personnes réparties dans les 20 Régions concernées, a fait l'objet d'un traitement avec le logiciel SAS. Le caractère relativement réduit de l'échantillon ne nous permettait pas de produire de nombreuses statistiques. Outre le panorama quantitatif « brut » que nous permettait

¹ Nous insistons sur le fait que ni la problématique de thèse, ni la méthodologie n'ont été imposées par l'entreprise.

² Il va de soi qu'aucun propos tenu dans le cadre d'un entretien n'a été rapporté à nos supérieurs hiérarchiques.

³ Voir le questionnaire en annexe n°2.

de dresser cette enquête, nous avons pu, cependant, travailler sur les relations entre différentes variables.

5. Organisation de la thèse

La thèse est divisée en trois parties. Dans la *première partie*, nous nous intéresserons aux temporalités de l'action publique. Nous commencerons par montrer comment l'idée de régionalisation des transports collectifs, en tant que réforme, a progressé entre la fin des années 1960 et le début des années 2000 à travers la construction progressive d'un compromis. Nous verrons ensuite, en changeant d'échelle d'analyse, que les politiques régionales de transports collectifs sont marquées par des phénomènes d'inertie ayant des origines à la fois institutionnelles (en lien avec les temporalités du processus de réforme) et matérielles.

Dans la *deuxième partie*, nous nous intéresserons aux rapports entre les Régions et les acteurs sectoriels (SNCF, RFF, services du ministère). Si la hiérarchie des normes sectorielles n'est guère favorable au TER, nous montrerons que ce dernier parvient à occuper une place tout à fait inédite au sein du secteur. Cette montée en puissance ne résulte pas uniquement de la progression des capacités d'expertise des conseils régionaux. L'analyse comparée des systèmes d'acteurs régionaux met en lumière l'importance de l'expression d'une volonté politique.

Dans la *troisième partie*, nous nous pencherons sur les rapports entre action publique régionale et territoires afin de comprendre à quoi se rapporte cette volonté politique. Nous mettrons en particulier l'accent sur l'importance des rapports entre élus et « leur(s) » territoire(s). Nous verrons, enfin, que la régionalisation des transports collectifs conduit au renforcement de la transterritorialité de l'action publique. Au-delà des explications fonctionnelles souvent avancées, celle-ci a des fondements éminemment politiques, que l'attention portée au territoire permet d'éclairer.

PREMIÈRE PARTIE

LES TEMPORALITÉS DU PROCESSUS

Le train a joué un rôle central dans l'unification temporelle des populations (Zerubavel, 1982). L'expansion de la montre gousset puis de la montre bracelet dans la seconde moitié du XIX^e siècle est la conséquence directe de l'obligation de ponctualité liée au transport ferroviaire (Gras, 2003). Si l'on passe de l'histoire sociale à l'analyse des politiques publiques, on constate que les politiques de transport visent en grande partie à « redistribuer du temps » (par la construction de rocades, l'aménagement de voies ferrées, l'acquisition de matériels plus rapides, etc.)¹. Ces politiques voient elles-mêmes s'entremêler différentes temporalités. Le temps des territoires et des réseaux y croise celui des élus, des opérateurs, des usagers.

Cette première partie de notre travail s'intéresse spécifiquement aux *temporalités de l'action publique*. Autrement dit, comment le passé est-il relié au présent dans l'action publique ? De manière plus précise, quelles variations temporelles et quels mécanismes cumulatifs est-il possible d'isoler ? Comment s'agencent les séquences et quels sont les moments les plus importants dans l'institutionnalisation² et l'appropriation régionale du processus de régionalisation des transports collectifs ?

L'approche diachronique a été peu mobilisée dans l'étude des domaines d'action régionale³. Cette démarche n'est pourtant pas dénuée d'intérêt. Elle permet d'introduire de la différenciation dans les mécanismes de régionalisation. En effet, les enjeux et les acteurs sont loin d'être les mêmes selon les domaines d'action (formation professionnelle et apprentissage, construction et entretien des lycées, culture, environnement, transports). L'approche diachronique permet ainsi de placer le transfert et l'appropriation de compétence en perspective sectorielle. Par ailleurs, l'analyse des politiques régionales se limite généralement à l'échelle de temps de la

¹ La capacité à maîtriser et à redistribuer le temps est d'autant plus recherchée dans les sociétés d'abondance des biens, condamnées à souffrir de la rareté du temps (Tabboni, 2006).

² « Le processus d'institutionnalisation repose sur les dynamiques par lesquelles les règles et les procédures apparaissent, se développent au point de constituer un espace social et produisent en définitive des comportements chez les acteurs qui les ont générées et/ou intégrées. De manière plus précise, le processus d'institutionnalisation s'observe lorsque les règles et les procédures sont de plus en plus nombreuses, gagnent en précision et deviennent réellement prescriptives » (Lascoumes, Le Galès, 2007 : 98).

³ De nombreux travaux d'étudiants, en revanche, adoptent une telle démarche, souvent à travers la réalisation de monographies.

politique étudiée. Or, si l'on veut saisir les ressorts de l'appropriation régionale de compétence, il semble nécessaire d'explorer des temporalités qui dépassent celles de l'action régionale.

Les temporalités d'action publique ont fait l'objet, ces dernières années, d'un regain d'intérêt en science politique. Celui-ci se manifeste au moins de deux manières : à travers la socio-histoire du politique et, de plus en plus, à travers le néo-institutionnalisme. Gilles Pollet et Renaud Payre (2005) évoquent un « tournant socio-historique » dans l'analyse des politiques publiques. De même, Michel Offerlé (1998 : 209) remarque que la sociologie des politiques publiques, comme la sociologie politique, fait désormais une large place à l'histoire à travers « l'idée d'un présent redevable – mais non explicable par – d'un passé solidifié dans des mots, des choses, des institutions, des routines intériorisées... ». Le recours à l'histoire est perçu comme une entreprise de dénaturalisation (Garrigou, 1992 ; Deloye, 1997), l'action publique étant dès lors présentée comme le produit d'une construction sociale et politique. Si l'origine ne peut en soi expliquer la suite (Bloch, 1949), cela permet de « gagner en profondeur du regard » (Offerlé, 1998 : 213).

Prenant au sérieux la dimension temporelle de l'action publique, nous n'avons toutefois pas mobilisé des méthodes d'historien. Mais nous partageons avec la socio-histoire la volonté d'aller au-delà de l'évocation des origines et de voir en quoi le passé est déposé dans le présent, quitte à embrasser des temporalités relativement larges. Sans nous attarder sur l'histoire de la régionalisation des transports collectifs, l'étape « génétique » apparaît néanmoins indispensable à la compréhension des usages du processus.

Les temporalités de l'action publique ont également été étudiées par des auteurs issus du courant néo-institutionnaliste. Venu des États-Unis où il a investi des champs disciplinaires aussi divers que la science politique, l'économie et la sociologie des organisations (Lowndes, 1996), le néo-institutionnalisme s'est peu à peu imposé en France comme une manière classique d'aborder l'action publique. Cette mouvance théorique extrêmement hétérogène (Hall, Taylor, 1997) partage une même volonté de réintroduire la variable institutionnelle face à la tradition behavioriste, tout en se démarquant du « vieil institutionnalisme » descriptif centré sur l'organisation et le fonctionnement des institutions politiques (Stone, 1992). Dans cette perspective, les institutions, qui peuvent être définies de manière large comme des règles, des normes et des procédures, ne sont plus considérées comme totalement

extérieures à la société, mais leur dépendance par rapport aux forces sociales est largement relativisée (March, Olsen, 1984). Dotées d'une logique propre, elles sont présentées comme structurant les jeux d'acteurs auxquels elles fournissent des grilles d'interprétation du monde.

Cette démarche a pour origine une volonté de replacer l'État au cœur de l'analyse (Evans, Rueschemeyer, Skocpol, 1985). Là n'est sans doute pas le principal apport de cette approche au débat français, l'État n'ayant jamais vraiment été perdu de vue. En revanche, l'attention portée aux temporalités de l'action publique, et notamment à l'empreinte des origines, constitue une contribution particulièrement stimulante à l'analyse des politiques publiques. Nous explorerons dans cette partie les pistes ouvertes par ces travaux.

Si la mise en perspective temporelle est à même d'enrichir l'analyse, il reste à déterminer l'échelle ou les échelles de temps à l'intérieur desquelles nous nous situons. Le choix de la mesure temporelle d'un objet comme, d'ailleurs, celui de sa mesure spatiale, contribue à produire les caractéristiques et les interprétations possibles de cet objet. Fernand Braudel (1969) distingue le « temps long » du milieu, le « temps intermédiaire » de l'histoire sociale et le « temps court » de l'individu, ces trois temps étant étroitement entremêlés. L'étude d'un fait social conduit souvent à mettre l'accent sur l'une de ces trois dimensions. L'analyse de la régionalisation des transports collectifs nous conduira à envisager des échelles de temps moins larges. Nous suivrons néanmoins l'invitation de Braudel (qui rejoint celle de Norbert Elias et de son analyse configurationnelle – Elias, 1991) à prêter attention à une pluralité de temporalités.

La question des temporalités d'action publique sera abordée de deux points de vue différents. Dans un premier chapitre, nous nous intéresserons à la régionalisation des transports collectifs en tant que réforme sectorielle et mesure de décentralisation, c'est-à-dire comme processus conduit à l'échelle nationale. Ce processus commence dans les années 1970. Nous verrons comment s'est construit, par étapes, un compromis entre relance des transports collectifs régionaux et maintien d'équilibres budgétaires de la SNCF et de l'État. L'élaboration de ce compromis n'avait rien d'évident, les acteurs potentiellement concernés (Régions, direction de la SNCF) ne se montrant dans un premier temps guère intéressés par un transfert de responsabilité.

Progressant à travers une série de « cliquets »¹, le processus s'est finalement cristallisé au point d'acquérir un caractère irréversible.

Dans un deuxième chapitre, nous nous pencherons sur les politiques régionales en tant que telles en faisant des temporalités d'action publique non plus simplement un objet d'étude mais une véritable variable d'analyse. Nous mettrons en particulier l'accent sur les phénomènes d'inertie. Les usages régionaux de la compétence « transports collectifs » renvoient à des temporalités plus ou moins longues. Ils se jouent en partie dans l'action régionale passée, qui débute dans les années 1970 et surtout 1980, mais qui se caractérise par des périodes plus ou moins critiques (certaines Régions ayant été plus que d'autres en phase avec le déroulement du processus national de réforme). Ces usages sont également tributaires de temporalités qui dépassent de loin l'action régionale. En particulier, les choix effectués en matière de constitution du réseau ferré national, entre le milieu du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle, impriment leur marque aux programmes régionaux.

¹ Les effets de « cliquet » ou de « *lock-in* » renvoient, notamment dans la littérature néo-institutionnaliste, aux difficultés qui existent pour opérer un retour en arrière et un changement de direction de l'action publique une fois un certain stade dépassé (Arthur, 1989 ; Pierson, 2004).

Chapitre 1 - La longue fabrique d’une réforme « consensuelle »

Ce chapitre revient sur la régionalisation des transports collectifs, envisagée non pas comme le résultat d’un transfert de compétence, mais comme le processus ayant conduit à ce transfert. Il constitue le premier volet, nécessaire, de notre raisonnement. Avant d’analyser de manière détaillée les politiques régionales de transports collectifs, il apparaît en effet indispensable d’évoquer la fabrique de la réforme pour comprendre les motivations, les conditions et les étapes de ce transfert. Cela nous permettra, par la suite, d’éclairer l’analyse des rapports entre les différents acteurs (régionaux et sectoriels) impliqués dans les politiques régionales. Cela nous permettra également de mieux saisir la manière dont les Régions se sont emparées du processus en rendant compte, à chaque étape, de leur méfiance, de leur engouement, de l’intérêt et des risques liés à cette prise de compétence.

Les origines de la régionalisation des transports collectifs paraissent à première vue assez mystérieuses. On ne décèle *a priori* ni mobilisation d’usagers, ni volonté des élus régionaux, ni détermination de la direction de la SNCF. En outre, ce sont des majorités de couleurs politiques différentes qui ont fait avancer le processus. Ce dernier a finalement fait l’objet d’un *large consensus incluant l’État, la SNCF, les Régions et les syndicats de cheminots*. Cela pourrait conduire à interpréter la régionalisation des transports collectifs comme une réponse fonctionnelle à un certain nombre de dysfonctionnements. Cependant, une telle approche, d’ailleurs partagée par la plupart des acteurs politiques, prête une rationalité excessive à l’action publique et néglige l’importance des processus à l’œuvre dans la fabrication de la réforme. L’activité politique ne peut certainement pas se résumer à la résolution de problèmes. Comment, dès lors, une réforme suscitant l’adhésion de toutes les tendances politiques, des Régions et de la SNCF est-elle parvenue à s’imposer en une vingtaine d’années ?

Notre principale hypothèse est que la régionalisation des transports collectifs repose sur l’élaboration d’un *compromis entre une logique de relance des services de*

proximité et une logique de préservation des finances de l’État et de la SNCF. La construction de ce compromis, qui a eu lieu sur une échelle de temps relativement longue, est le fait d’une coalition d’acteurs dépassant les clivages politiques. Nous nous intéresserons à la fois, ici, aux jeux et aux enjeux de pouvoir, aux représentations et aux activités de mobilisation et de justification. Nous verrons finalement comment le processus de régionalisation des transports collectifs s’est progressivement « cristallisé » et « irréversibilisé ».

L’approche diachronique proposée, couvrant une période d’une trentaine d’années, permet d’appréhender la manière dont le processus a progressé ainsi que le rôle des configurations d’acteurs impliqués dans la régionalisation des transports collectifs¹. Il est sans doute impossible de remonter aux origines d’une politique publique. Nous avons choisi comme point de départ le rapport Nora de 1967 et la réforme de la SNCF de 1971, pour une raison simple : la séparation opérée à ce moment entre les activités commerciales et les activités de service public posait d’une manière inédite la question de l’avenir du transport ferroviaire régional.

Nous avons isolé deux principales phases dans le processus de régionalisation. Ce découpage revêt un intérêt heuristique renforcé par le fait que les configurations d’acteurs ne se recoupent pas totalement et que les modalités de construction de l’action publique diffèrent en grande partie d’une phase à l’autre. Dans un premier temps, aucun véritable compromis n’existe entre l’État, la SNCF et les Régions sur le devenir des trains régionaux, que l’option retenue consiste à gérer le déclin des omnibus ou à les redynamiser. La mise en œuvre de la loi d’orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 est cependant l’occasion de développer des stratégies d’enrôlement visant à impliquer davantage les élus régionaux dans un contexte de méfiance réciproque entre la société nationale et les Régions (section 1). Au début des années 1990, alors qu’une crise financière touche le secteur ferroviaire, la relance du processus est présentée comme un moyen de concilier des missions de service public et des équilibres financiers. Les acteurs de la réforme travailleront, sur la base de ce compromis, à créer les conditions de son irréversibilisation (section 2). L’année 1992 a été retenue comme date charnière. Au cours de cette année, les bilans

¹ L’analyse des temporalités de l’action publique est étroitement liée à celle des acteurs. Nous rejoignons Bruno Latour (1992 : 80) lorsqu’il déclare : « Tenez le temps du calendrier, et vous n’aurez que du vide. Tenez les acteurs, alors la périodisation comme la temporalité vous seront données par surcroît. Telle est la seule supériorité de la sociologie sur l’histoire ».

TER connaissent une chute spectaculaire et, plus globalement, la situation financière de la SNCF commence à faire l’objet d’une vive préoccupation. Un mouvement est alors lancé, qui conduira à la seconde phase de la régionalisation des transports collectifs.

1. La réforme incertaine : de la « régionalisation » malgré les Régions à la régionalisation avec les Régions

Le réseau ferroviaire d’intérêt régional ne cesse de se contracter depuis les années 1930. Avec l’essor de modes de transport concurrents, l’automobile en particulier, la situation financière de l’activité omnibus de la SNCF se dégrade progressivement. Face à ce déclin, la première réponse consiste à réduire les coûts, pour la SNCF et *in fine* pour l’État, d’une activité alors considérée comme étant sans avenir. C’est dans cette perspective que les collectivités locales sont invitées à assumer la responsabilité politique de fermetures de lignes en échange de compensations financières. Cette prise de responsabilité doit permettre à la SNCF de se concentrer sur ses activités les plus rentables et de se positionner au mieux dans l’espace concurrentiel des transports de voyageurs.

Avec l’alternance politique de 1981 et l’arrivée d’une coalition de gauche au pouvoir, le problème est posé d’une manière totalement différente. La loi d’orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 généralise une expérience locale conduite dans la région Nord-Pas-de-Calais, dont le président, Pierre Mauroy, est devenu entre temps Premier ministre. Désormais, les Régions peuvent s’impliquer davantage en matière de transports collectifs, non plus pour prendre la responsabilité de fermetures de lignes, mais dans une optique de développement des services ferroviaires. Néanmoins, à l’heure du TGV, les dirigeants de la SNCF ne sont toujours guère convaincus de l’intérêt de la régionalisation et les élus régionaux craignent d’éventuelles dérives financières. Au cours des années 1980, le processus progressera grâce aux activités du service de la SNCF en charge de l’action régionale. Celui-ci travaillera à enrôler les élus régionaux et à construire, plus largement, un intérêt à la réforme.

1.1. Les collectivités locales, instruments de gestion du déclin

À partir des années 1970, la norme commerciale est de plus en plus prégnante au sein de la SNCF. Cette évolution pose de manière inédite la question de l’avenir des omnibus. Malgré la volonté, localement, de donner un nouvel élan à certaines liaisons ferroviaires régionales, l’État et la SNCF ont préféré gérer le déclin des omnibus plutôt que de l’enrayer. Pour cela, ils ont tenté de recourir aux collectivités locales.

1.1.1. L’émergence d’un « nouvel esprit commercial » à la SNCF

L’objet de ce paragraphe n’est pas de retracer l’histoire des chemins de fer, ce qu’ont déjà fait de nombreux auteurs¹, mais d’introduire quelques éléments factuels afin de mieux comprendre les évolutions qui seront évoquées par la suite. À ce titre, il n’est pas inutile de rappeler que le régime qui s’applique à partir de la loi du 11 juin 1842 pendant presque un siècle est un régime de concession par l’État à des compagnies privées du monopole d’exploitation de certaines lignes. Les compagnies, rapidement réduites au nombre de six par le jeu des fusions (Nord, Est, Paris – Lyon – Méditerranée, Ouest, Paris – Orléans, Midi), bénéficiaient d’une situation dans laquelle elles se voyaient concéder des monopoles de longue durée sur un réseau couvrant une région déterminée et tiraient profit des garanties accordées par l’État au rendement du capital investi.

La constitution du réseau français est dès le départ marquée par le saint-simonisme. Comme le rappelle Pierre Musso (2003a : 194-195) :

« [La pratique religieuse saint-simonienne] définit une organisation sociale basée sur une économie de la circulation de l’argent et du savoir, de la communication et du travail. Organisation parfaite, véritable “paradis terrestre” où l’association des travailleurs renvoie à la communication des réseaux et à la circulation monétaire. Tout circule, tout coule, tout passe, tout communique. Le mouvement perpétuel des flux est le nouvel état de l’organisation sociale identifiée à une “machine organisée”. [...] Économie et morale fusionnent dans l’idéologie de la communication des hommes et de la circulation de l’argent et du savoir ».

¹ S’il ne fallait en citer qu’un, ce serait sans doute François Caron. Son *Histoire des chemins de fer en France*, publiée en deux tomes, l’un (1997) couvrant la période 1740-1883, l’autre (2005) la période 1883-1937, constitue en effet une étude riche et particulièrement bien documentée.

Les saint-simoniens furent très présents dans certaines compagnies, comme le P – L – M (Paris – Lyon – Méditerranée), où oeuvra Barthélemy-Prosper Enfantin. Ils exercèrent une influence majeure sous le Second Empire, par l’intermédiaire notamment de Michel Chevalier, conseiller économique de Napoléon III dont il guida largement la politique industrielle.

Entre 1877 et 1879, des plans de développement du réseau ferré sont établis par le ministre des Travaux publics Freycinet. Ils permettent de quadriller le territoire national avec une maille serrée. À côté du réseau d’intérêt général du domaine de l’État se développe un réseau d’intérêt local sous l’impulsion des Départements. Pendant la Première guerre mondiale, le train est utilisé de manière intensive, les lignes stratégiques, à l’Est, faisant l’objet d’une attention particulière. Le chemin de fer, qui ne subit pas la concurrence d’autres modes de transport, est alors à son apogée. Il favorise le désenclavement des marchés, renforce la mobilité de la main d’œuvre, stimule le développement de l’industrie métallurgique :

« le rail amenait avec lui une vie nouvelle, [sortant] les îlots campagnards de leur autarcie culturelle et économique et les [intégrant] à l’économie de marché et au monde moderne » (Weber, 1983 : 299-301)¹.

Le cheminot, souvent d’origine rurale, symbolise l’intégration des campagnes à la République, l’avancée vers le machinisme et les progrès de la technique.

C’est autour de 1935 que le réseau est le plus étendu, avec 42 600 km de lignes d’intérêt général ouvertes aux voyageurs. Toutefois, le train commence à pâtir du développement de l’automobile. En réponse, le décret-loi du 19 avril 1934 institue un organisme baptisé « comité de coordination », comprenant des représentants des compagnies ferroviaires, des sociétés de transport routier subventionné et des entreprises libres de transport routier de voyageurs et de marchandises. Ce comité est « chargé de chercher des ententes départementales et régionales entre tous les transporteurs intéressés pour l’organisation des transports publics de voyageurs et de marchandises par fer et par route »². Par ailleurs, si le chemin de fer reste un mode de

¹ En conséquence, beaucoup d’auteurs de l’époque cèdent au lyrisme ferroviaire, comme Victor Hugo : « Autrefois, il y avait un monde où [...] tout était parqué, réparti, coupé, divisé, tronçonné, haï et haïssant, épars et mort. Aujourd’hui, il y a un monde où tout est vivant, uni, accouplé et confondu [...], un monde tout circulation et tout amour, dont la France est le cerveau, dont les chemins de fer sont les artères et dont les fils électriques sont les fibres » (*Napoléon le Petit*, 1849).

² Ce décret-loi est complété par deux règlements :

- l’un du 25 février 1935, qui concerne le transport de voyageurs. Ce règlement crée dans chaque département un « comité technique départemental des transports » comprenant des représentants des

transport de masse, notamment entre le centre et la périphérie des grandes villes, le dépeuplement des campagnes lui fait perdre de sa pertinence dans les zones rurales. Dans les années 1930, les compagnies ferroviaires connaissent des déficits importants. La crise économique qui frappe le pays n’arrange rien. La faillite économique du système ferroviaire est prononcée en 1937. Le 1^{er} janvier 1938 est créée la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), société anonyme au capital mixte réparti entre l’État et les actionnaires des compagnies, détenteurs respectivement de 51% et 49% du capital.

La contrepartie du maillage serré du réseau est l’existence de lignes structurellement déficitaires. Dans la seconde moitié des années 1930, plus de 10 000 km de voies parmi les moins rentables sont fermées. La Seconde guerre mondiale marque une étape importante dans l’histoire des représentations vis-à-vis du chemin de fer. Le train incarne alors à la fois les actes de résistance des cheminots, la « bataille du rail » mise en scène de façon quelque peu mythifiée par René Clément, et les convois de déportés vers les « camps de la mort ». Le conflit suspend temporairement certaines fermetures, mais les destructions occasionnées entraînent d’autres. La loi du 5 juillet 1949 et le décret du 14 novembre 1949 définissent une nouvelle organisation des transports à courte distance à l’échelle départementale. Les plans départementaux de transport qui sont institués contribuent à figer les services routiers réguliers. Il en résulte une dégradation progressive de l’offre routière, notamment en milieu rural. La gestion des services ferroviaires de voyageurs est quant à elle centralisée et l’inscription aux plans départementaux n’est que de pure forme. S’il n’est pas aussi facile de réduire l’offre que pour les services routiers, les dessertes ferroviaires étant soumises à des obligations tarifaires et à des obligations de service public, la SNCF réalise de nombreux transferts sur route. Cette période voit aussi la disparition des chemins de fer d’intérêt local rebaptisés « chemins de fer départementaux »¹. Les efforts nécessaires au renouvellement des matériels et à l’entretien des voies ne sont pas réalisés et, logiquement, les fermetures

transporteurs et chargés de préparer des « plans de transport de voyageurs et de marchandises » qu’il doit soumettre ensuite au comité central. Ce décret devait permettre de « supprimer les doubles emplois onéreux pour les finances publiques et l’économie générale du pays » ;

- l’autre, du 13 juillet 1935 pose en matière de transport de marchandises des principes analogues.

¹ À leur apogée, en 1912, leur longueur totale en service commercial atteignait 24 809 km. Le Réseau breton est le dernier à disparaître en 1967.

de lignes se poursuivent. En 1970, la longueur des lignes voyageurs est ainsi de moins de 29 000 km.

Au milieu des années 1960, la route, mais aussi l’avion, sont entrés dans une concurrence directe avec le train, que ce soit en matière de transport de voyageurs ou de marchandises. 50% des ménages sont équipés d’une automobile (contre 30% cinq ans plus tôt). La chute des trafics conforte l’idée selon laquelle le ferroviaire serait un mode de transport du dix-neuvième siècle. La route bénéficie d’importantes faveurs financières¹. Symbole de modernité, elle est perçue comme l’outil par excellence de l’autonomie individuelle. Le discours prononcé par le président de la République Georges Pompidou à Savigny-lès-Beaune le 29 octobre 1970 (à l’occasion de l’inauguration de l’autoroute Lille – Marseille) reflète bien cet état d’esprit :

« Certes, l’automobile est [...] un instrument de travail, mais qui ne voit qu’elle était aussi [...] un instrument de libération, la possibilité pour l’Homme d’échapper aux contraintes nécessaires, trop souvent, du transport en commun, la possibilité de partir quand on veut, pour où l’on veut, en s’arrêtant où l’on veut et de trouver, grâce à notre superbe réseau routier, la possibilité de se rapprocher de la nature, de retrouver la géographie de notre pays, dont les routes épousent le sol, suivent les cours de nos vallées et retrouvent même notre histoire en allant de ville en ville et de clocher en clocher ».

Alors qu’au début des années 1960, la situation financière de la SNCF est pratiquement équilibrée, celle-ci se dégrade ensuite en raison de la stagnation du trafic provoqué par le ralentissement économique et du blocage des tarifs ferroviaires décidé par le gouvernement pour lutter contre l’inflation. Le creusement du déficit conduit la direction de la SNCF à prendre une série de mesures visant à assainir les finances de l’entreprise : développement de l’offre Rapides et Express, exploration de la très grande vitesse (c’est-à-dire, à l’époque, plus de 200 km/h), introduction d’une déperéuation tarifaire² et transferts sur route de services omnibus. En août 1966, la SNCF propose au ministre des Transports 106 transferts sur route et 14 suppressions de lignes ferroviaires, cette initiative répondant à une demande de l’autorité de tutelle.

¹ Les investissements routiers augmentent de 70% entre 1965 et 1970. De 1953 à 1975, leur progression est deux à trois fois plus rapide que celle du PIB. « Comportement d’investissement routier », *Notes de synthèse du SES*, Ministère de l’Équipement, janvier-février 2000.

² La péréquation tarifaire consiste à offrir un tarif unique sur l’ensemble d’un territoire donné, même si le coût effectif des prestations offertes varie fortement. La déperéuation consiste à rapprocher le tarif proposé du coût des prestations.

C’est dans ce contexte que paraît, en 1967, le rapport Nora sur les entreprises publiques. Le 4 avril 1966, le Premier ministre Georges Pompidou charge Simon Nora, en tant que président du groupe de travail « entreprises publiques », de proposer des mesures susceptibles de favoriser l’amélioration de la gestion et des structures du secteur industriel, commercial ou financier dont l’État est propriétaire ou actionnaire. En mai 1967, S. Nora remet le résultat de ses études au Premier ministre (celui-ci en reportera la diffusion à l’automne 1968, après les élections législatives). À ce rapport est jointe une « note particulière sur la SNCF » rédigée par un ingénieur des Ponts et Chaussées. Le diagnostic est le suivant : les difficultés financières que rencontre la SNCF sont dues pour une bonne part à la nature de ses rapports avec l’État. Les propositions sont principalement de deux ordres : préciser les missions respectives de l’État et de l’entreprise publique en renforçant notamment l’autonomie de cette dernière ; et rétablir l’équilibre budgétaire en 1974.

En juillet 1969, un accord par voie d’échange de lettres est signé entre le ministre des Transports Raymond Mondon¹ et le président de la SNCF André Ségalat. Celui-ci s’inscrit dans la lignée du rapport Nora. L’avenant du 27 janvier 1971 à la convention du 31 août 1937 (approuvé par le décret du 7 avril 1971) et le nouveau cahier des charges approuvé par le décret du 23 décembre 1971 introduisent une plus grande autonomie de gestion². La SNCF doit adopter un comportement d’entreprise, rechercher la plus grande efficience économique possible, tout en conciliant celle-ci avec ses missions de service public. La réforme recherche en même temps une normalisation des comptes, autrement dit une répartition rationnelle des charges propres au service public entre la SNCF et l’État. Elle opère en fait une distinction, dans les trafics voyageurs, entre les missions dites de service public (trains omnibus, services de la banlieue parisienne), qui bénéficient d’une contribution publique d’équilibre, et l’activité à caractère commercial Rapides et Express, qui ne peut prétendre à une telle contribution. L’objectif est de favoriser la mise en place d’un système de transports concurrentiel réputé moins coûteux et de

¹ Raymond Mondon occupe ce poste de juin 1969 à sa mort le 31 décembre 1970. D’avril 1967 à juin 1969, puis de janvier 1971 à juillet 1972, c’est Jean Chamant qui est ministre des Transports.

² On peut penser que « l’étalement dans le temps de cette série de mesures résulte probablement des perturbations apportées au calendrier de la réforme par les soubresauts politiques liés aux évènements de mai 1968 et à la présidentielle de 1969. Les modifications successives apportées à la composition des équipes gouvernementales et la tenue des réunions tripartites prévues par les accords salariaux du 4 juin 1968 ont retardé, parfois infléchi, la mise en œuvre d’une réforme qui, dans ses grandes lignes, était déjà définie dès 1966-1967 dans le secret des cabinets ministériels » (Émangard, Collardey, Zembri, 2002 : 101).

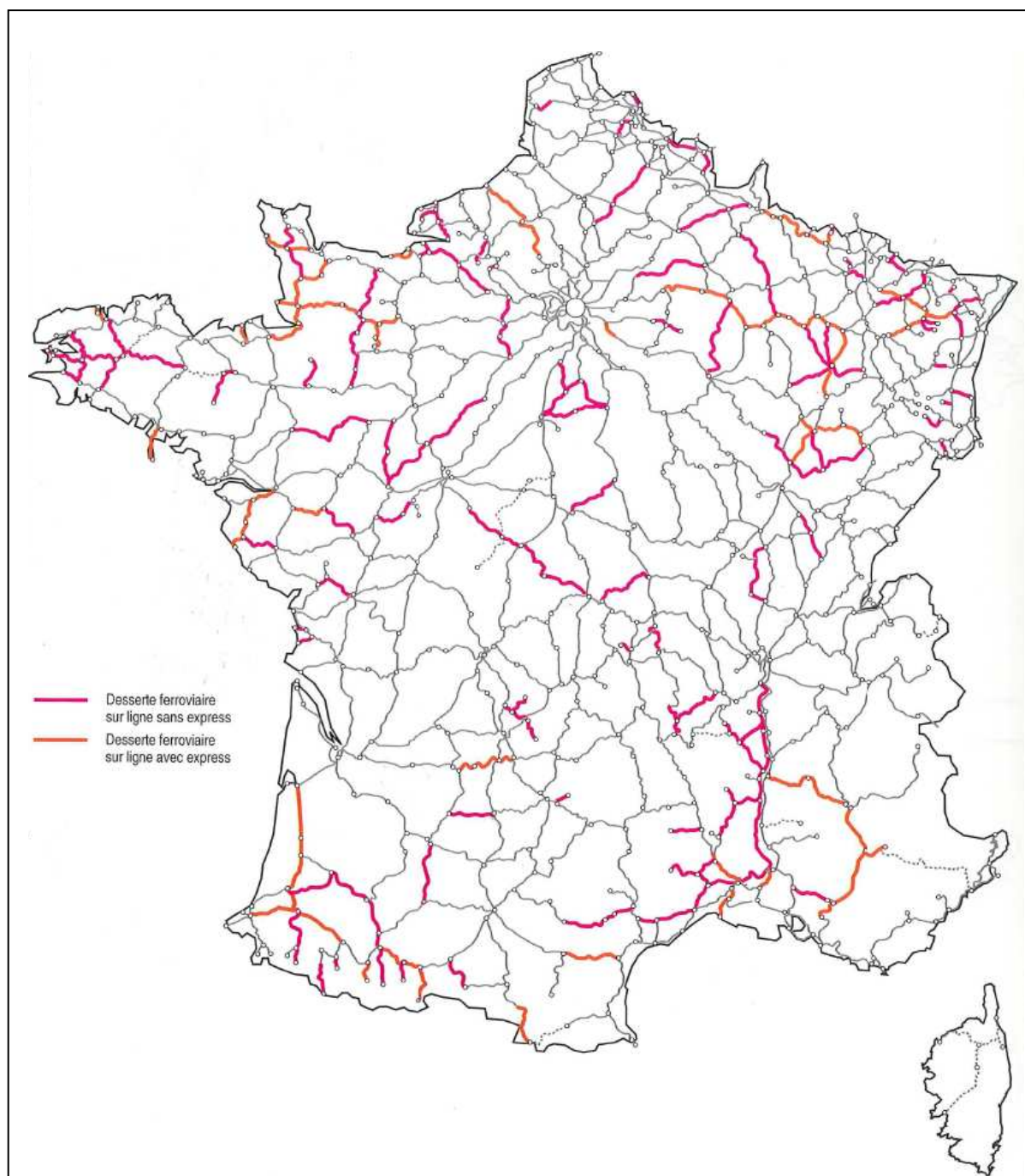
meilleure qualité. La réforme remplace les six régions ferroviaires correspondant aux réseaux des anciennes compagnies ferroviaires (Est, Nord, Ouest, Sud-Ouest, Sud-Est et Méditerranée) par 25 régions placées sous l’autorité de directeurs disposant de responsabilités plus larges que leurs prédécesseurs¹. Il est prévu que l’État et la SNCF seront liés jusqu’en 1981 par deux contrats de programme successifs (1969-1973, prorogé par un avenant à la période 1974-1975 ; et 1976-1979), puis par un contrat d’entreprise (1979-1982).

À partir de cette époque, les critères de rentabilité deviennent dominants. L’État s’engage à autoriser la SNCF à fermer ou à transférer sur route 10 000 km de services omnibus (en 1966, le chiffre avancé n’était que de 5 000 km). Le déficit des services transférés sur route pourra même être compensé par l’État. Par conséquent, les fermetures de stations et les suppressions de trains s’accroissent. En sept ans, elles atteignent un niveau comparable à la grande vague de fermetures des années 1930 (6 756 km de fermetures et de transferts sur route, l’objectif des 10 000 km n’ayant pu être atteint en raison de l’intensité des réactions locales). Durant les seules années 1969-1970, près de 3 000 km de lignes sont fermées avec transfert sur route. L’avenir des omnibus, qui creusent les déficits et véhiculent une image ternie du ferroviaire, paraît compromis. Ce « nouvel esprit commercial » (Ribeill, 1984) est tourné vers la conquête de clientèles captées par l’automobile et l’avion. Il émerge, non sans heurts, aux côtés de la puissante culture technicienne caractérisant l’entreprise. À ce titre, il est significatif, selon Georges Ribeill, que Roger Guibert, directeur de la SNCF à partir de 1966, soit un spécialiste de la concurrence rail-route².

¹ Sur la réforme de 1971, voir notamment Campagne (1972) et Bellot (1991).

² Celui-ci est un ancien directeur de la SCETA (Société de contrôle et d’exploitation des transports auxiliaires), filiale de la SNCF qui organise, et parfois exploite elle-même ou par l’intermédiaire de ses filiales, les transports sur route qui remplacent, prolongent ou complètent les services ferroviaires de la SNCF.

Carte n°1 – Fermetures et transferts sur route de dessertes ferroviaires entre 1964 et 1974



Source : Émangard, Collardey, Zembri, 2002

Le septennat de Valéry Giscard d’Estaing confirme cette tendance. Le rapport Guillaumat de 1978 sur l’avenir des transports terrestres commandé par le gouvernement Barre en est l’illustration quand il affirme :

« le fonctionnement de l’appareil des transports terrestres selon les règles de l’économie de marché est possible. Il est socialement préférable. Le jeu de la concurrence peut corriger un excès regrettable et mal connu des déplacements et transports. Elle suppose une libération complète mais progressive des prix ».

Ce rapport suggère également que la SNCF se replie sur un « réseau-noyau ». Après la période 1938-1949, marquée par l’ « héritage des compagnies », et la période 1949-1966, qui est celle de la « modernisation », Georges Ribeill (1984 : 41-43) évoque la « libéralisation » des années 1970. De même, Jean-Michel Fourniau (1995) mentionne la rupture qui s’opère à la fin des années 1960 entre logique productiviste et logique concurrentielle.

Cette évolution n’est pas sans rappeler celle identifiée à peu près au même moment dans le secteur de la construction aéronautique par Pierre Muller (1989). Ce dernier observe en effet un changement d’orientation entre la fin des années 1960 et le milieu des années 1970 qui se traduit par une perte de centralité de l’État et par le passage d’une logique de l’arsenal, où dominait la norme d’indépendance technologique, à une logique de marché, où prévaut la norme commerciale. La perte d’importance de l’État ne s’applique cependant pas à notre cas. La SNCF était et reste l’acteur majeur des politiques ferroviaires, l’État n’ayant jamais véritablement joué son rôle d’autorité organisatrice.

Le projet de train à grande vitesse, qui émerge en 1965 parmi un petit groupe d’ingénieurs, est présenté comme le moyen d’assurer le renouveau de la SNCF. Le TGV doit démontrer la capacité de l’entreprise à se faire une place dans l’espace concurrentiel des transports (Ribeill, 1995 ; Lolive, 1999). Expression du « colbertisme *high tech* » (Cohen, 1992), grand projet national permettant d’asseoir la réputation industrielle de la France, il incarnera finalement la jonction entre objectifs commerciaux et volonté de réintroduction du ferroviaire dans la symbolique de la modernité (qui est aussi une recherche de reconnaissance du savoir-faire ingénieur de la SNCF), sans pour autant représenter une rupture technologique majeure (Klein, 2001). C’est dans ce cadre que des tentatives impliquant des collectivités locales et visant à relancer les dessertes de proximité voient le jour. Cependant, les collectivités seront essentiellement utilisées par les gouvernements et

la SNCF dans le but de se décharger politiquement de la responsabilité de fermetures de lignes régionales.

1.1.2. L’omnibus, entre tentatives de relance localisées et programmes de contraction du réseau

Des expériences localisées visant à redynamiser les trafics d’intérêt régional, essentiellement entre villes d’une même région, ont été menées au moment du « tournant » commercial de la SNCF. Une première convention datant de 1965 est passée entre la SNCF et les Départements de l’Aveyron et du Lot pour la création d’un rabattement par autorail sur *Le Capitole* (train rapide reliant Toulouse à Paris-Austerlitz) entre Rodez et Brive (Zembri, 1993 : 18)¹. Il faut ensuite attendre le début des années 1970 pour que débute vraiment le conventionnement entre la SNCF et les collectivités locales. Les services régionaux relèvent alors, en principe, de la responsabilité de l’État, mais c’est la SNCF qui, de fait, exerce cette responsabilité.

La DATAR (Délégation à l’aménagement du territoire et à l’action régionale) est créée en 1963. Dans une perspective de rééquilibrage du territoire, huit « métropoles d’équilibre » sont désignées : Lille – Roubaix – Tourcoing, Nancy – Metz – Thionville, Strasbourg, Lyon – Saint-Étienne – Grenoble, Marseille – Aix-en-Provence – Delta du Rhône, Bordeaux, et Nantes – Saint-Nazaire. Les ORÉAM (Organismes d’études d’aménagement des aires métropolitaines) sont mis en place en 1966 autour de cinq métropoles d’équilibre : Lille – Roubaix – Tourcoing, Nancy – Metz, Lyon, Marseille et Nantes – Saint-Nazaire. Placées sous l’autorité d’un comité de coordination interministériel, le Groupe central de planification urbaine, elles doivent établir des schémas de développement de l’espace métropolitain. C’est dans ce contexte que l’ORÉAM Lorraine demande à la SNCF d’étudier la possibilité d’une desserte cadencée² Thionville – Lunéville pour faire face aux fortes augmentations de trafics, routiers en particulier mais aussi ferroviaires, au sein de la

¹ Les développements qui suivent s’appuient largement sur les travaux de Pierre Zembri, et notamment Zembri, 1993 et Zembri, 2004.

² Le cadencement consiste en une organisation des dessertes à intervalles réguliers, par exemple toutes les dix minutes ou toutes les deux heures.

métropole¹. Il s’agissait à la fois d’améliorer les temps de parcours et de faire circuler des trains toutes les heures (et de manière plus rapprochée encore aux heures de pointe) dans chaque gare d’arrêt. Si elle ne croit plus en l’avenir des omnibus, la SNCF n’est pas par principe opposée à l’amélioration des dessertes entre villes importantes. Elle donne donc son accord à ce projet.

En l’absence d’autres niveaux de gestion susceptibles de conventionner avec la SNCF, ce sont les conseils généraux qui sont saisis de la question. Le Département de la Moselle est globalement favorable au projet de convention, ce qui n’est pas le cas de l’autre Département concerné, la Meurthe-et-Moselle. Metz est plus intéressée que Nancy. Il faut dire que la Meurthe-et-Moselle se développe alors plutôt à l’écart du sillon mosellan, au Nord et à l’Est. Devant ce manque d’enthousiasme, le ministère des Transports, alors occupé par Raymond Mondon (qui n’est autre que le maire de Metz), et la DATAR, décident de créer la desserte cadencée entre Thionville, Metz et Nancy sans la participation financière des Départements. Ce dispositif, baptisé *Métrolor*, est un succès en termes d’augmentation de trafic (+ 60% en six ans). Il conduit finalement les conseils généraux à signer une convention de trois ans avec la SNCF. La réussite de *Métrolor*, qui dépasse les prévisions les plus optimistes, démontre qu’il est possible, pour peu que le potentiel de trafic existe, de rendre le transport ferroviaire régional de nouveau attractif.

Cette réussite conduit de nombreuses collectivités locales à demander des expériences de dessertes cadencées. L’idée sera d’abord reprise en Provence-Alpes-Côte d’Azur sur la ligne Cannes – Nice – Vintimille en 1972 avec le dispositif *Métrazur*. Un accord est signé entre la SNCF et le Département des Alpes-Maritimes dans le but de favoriser l’utilisation des transports collectifs dans des zones de circulation routière difficile, surtout en période estivale. Ne fonctionnant dans un premier temps que durant l’été, le service est appliqué toute l’année à partir de 1982. Il se solde lui aussi par un succès immédiat. On peut également mentionner, toujours dans la droite file de *Métrolor*, l’expérience *Métro-Orne* (1973), entre Hagondange et Conflans-Jarny, qui se révélera décevante et ne fera l’objet d’aucun

¹ En 1967-1968, l’orientation est plutôt à la mise en place d’une desserte cadencée par route. Mais deux facteurs incitent finalement l’ORÉAM à opter pour une desserte ferroviaire : « d’une part, [la faible coopération] des milieux routiers [...] ; d’autre part, la présence au sein de l’ORÉAM d’un cadre détaché de la SNCF qui a présenté au bon moment l’alternative d’une desserte cadencée ferroviaire pour compenser la déception rencontrée côté routier » (Émangard, Collardey, Zembri, 2002 : 126)

conventionnement. Quelques années plus tard, il y aura *Métrodunes* (1975), entre Calais et Dunkerque, qui sera un échec relatif, et *Métrovosges* (1975-1976), entre Nancy et Épinal et Nancy et Saint-Dié. *Métrovosges*, qui fera l’objet d’une convention entre la SNCF et les deux Départements concernés (Meurthe-et-Moselle et Vosges), n’est pas un système de dessertes cadencées mais permet un renforcement du service. Cette expérience est particulièrement intéressante. Pour la première fois, en effet, un dispositif de cette nature ne relie pas deux pôles d’une « métropole régionale » mais une ville importante et deux villes moyennes, la première étant séparée des secondes par des vallées plutôt rurales. Les résultats en termes d’augmentation de trafic sont positifs. Enfin, en Rhône-Alpes, un accord est signé entre la SNCF et l’Entente interdépartementale Rhône-Loire pour développer les dessertes entre Lyon et Saint-Étienne. Le dispositif *Stélyrail* (abréviation de « Saint-Étienne – Lyon rail ») est mis en place en 1976. Il se solde lui aussi par un succès.

En ce début des années 1970, le conventionnement avec la SNCF est donc essentiellement le fait des Départements. Quelques initiatives sont prises, également, par des communes et des groupements de communes (renforcement de la desserte Marseille – L’Estaque, financé par la Ville de Marseille en 1972 et interrompu en 1988, ou encore renforcement de la desserte Royan – Saintes, financé à l’origine par le SIVOM de la Côte de Beauté et de la Presqu’île d’Arvert) (Zembri, 1993 : 20). Il faut dire que les Régions, à ce moment, n’existent qu’en tant que rouages d’un « régionalisme fonctionnel » (Quermonne, 1963) consistant avant tout à donner une assise territoriale à la planification. L’échec du référendum de 1969, dont la régionalisation est l’un des principaux thèmes, conduit le successeur de Charles de Gaulle, Georges Pompidou, à ajourner toute initiative visant à renforcer l’échelon régional. Si le conventionnement entre la SNCF et les collectivités locales fait son apparition, les services omnibus assurés pour le compte de l’État n’en restent pas moins la règle.

Jusque dans les années 1960, la technique reste la préoccupation centrale de la société nationale. La SNCF « octroyait » alors le transport ferroviaire aux usagers plus qu’elle ne fournissait un service. Les notions de rentabilité et d’économies lui étaient largement étrangères. Elle se contentait d’« envoyer la facture » à l’État. Au début des années 1970, la fonction commerciale est séparée en deux branches,

voyageurs et fret, développant des approches distinctes pour des marchés très différents. Le marketing fait son apparition à partir de 1975 avec le concept Corail. Ce concept renouvelle l’offre de deuxième classe, considérée jusqu’alors comme sans avenir face au développement de l’automobile. Les voitures Corail présentent des qualités de confort, de suspension, d’insonorisation et de roulement inédites. Leur mise en service massive (près de 4 000 exemplaires) entraîne un saut de qualité important des services voyageurs. En revanche, aucune amélioration n’est prévue pour les omnibus en dehors des services conventionnés avec les collectivités locales. Cette activité est perçue en interne comme ne pouvant pas être du ressort d’une entreprise « normale ».

À partir de 1973, le contexte évolue. Le premier choc pétrolier fait peser une menace sérieuse sur l’approvisionnement en énergie. Les prix du carburant augmentent. En même temps, les préoccupations environnementales commencent à se diffuser. Le rapport du Club de Rome sur les limites de la croissance date de 1972. Le gouvernement modifie alors son discours. Il insiste désormais sur la nécessité de réduire les déplacements automobiles, en particulier sur les courtes distances. Le train est présenté comme une solution et, chose impensable jusqu’alors, les omnibus font à nouveau l’objet de perceptions positives. Il est même admis que les programmes de fermeture de lignes ont perdu de leur sens, à tel point d’ailleurs qu’aucune suppression de service omnibus ferroviaire n’a lieu en 1974 :

« [...] le principal facteur de régression du trafic des lignes omnibus est le développement de l’automobile, dont on n’imaginait pas jusqu’à présent qu’il puisse se stabiliser ou *a fortiori* se ralentir. Nous traversons une conjoncture incertaine sur ce point et, pour cela aussi, il faut ménager l’avenir. En d’autres termes, je crois que le maintien envers et contre tous des lignes omnibus déficitaires de voyageurs est nuisible pour la SNCF comme pour la collectivité, mais qu’il faut sans doute aborder le problème avec plus de prudence, plus de nuances, plus de souci de la concertation et de sens de l’avenir que ne le permettent les procédures actuelles » (propos tenu par Pierre Billecocq, secrétaire d’État chargé des transports, le 17 décembre 1973, cité par Émangard, Collardey, Zembri, 2002).

L’échec du référendum de 1969 avait temporairement conforté le RPR dans ses réticences à l’égard de la décentralisation¹. Il déboucha en 1972 sur la mise en place d’entités régionales au statut modeste d’établissements publics. Les attributions

¹ Les élus du RPR et de l’UDF, une fois entrés dans l’opposition, verront toutefois rapidement, dès les élections cantonales de mars 1982, l’avantage d’une victoire d’autant plus intéressante que les lois de décentralisation étaient sur le point de renforcer, sur un plan tant politique que financier, l’importance des Départements.

de ce qui ressemblait fort à des syndicats de Départements étaient singulièrement limitées. En 1974, dans la lignée du conseil interministériel sur l’énergie qui s’est tenu le 6 mars, les établissements publics régionaux (EPR) créés deux ans plus tôt sont intéressés à la planification des transports. Le Conseil économique et social, dans son rapport de 1972 intitulé *Les Transports à courte distance dans l’aménagement du territoire*, s’était déjà prononcé dans ce sens. Le succès de *Métrolor* n’est bien sûr pas étranger à cette décision. La recherche de solutions à même de limiter les effets de la crise pétrolière a conduit à envisager une relance des transports collectifs. *Métrolor* ayant apporté la preuve que le transport ferroviaire régional pouvait capter à son profit une partie des trafics routiers, il a été décidé d’impliquer davantage les collectivités locales.

S’il est toujours question de remplacer le train par le car en zones rurales, les omnibus sont perçus comme pouvant jouer un rôle dans les dessertes intervilles (sur le modèle de *Métrolor*) et de banlieue. Dans cette perspective, il est jugé intéressant de faire porter aux Régions la responsabilité des transferts sur route des dessertes rurales et de les autoriser, grâce aux économies ainsi réalisées, à développer les services là où les besoins se concentrent ; un tel mécanisme présentant l’avantage de maintenir constante la compensation de l’État au titre des services omnibus. Le changement de posture du gouvernement, dans ces années 1973-1974, est réel mais pas aussi radical que ne le laissent croire certains discours. Il faut dire que le ministère des Finances insiste beaucoup sur la nécessité de poursuivre l’assainissement financier de la SNCF en suivant la voie tracée par le contrat de programme.

Six Régions assez dissemblables d’un point de vue géographique et démographique sont désignées comme pilotes et chargées par la DATAR et le ministère de Transports d’élaborer des schémas régionaux de transports collectifs (à la fois rail et route) : Alsace, Centre, Lorraine, Limousin, Pays de la Loire¹ et Poitou-Charentes. Cette expérimentation, coordonnée par un Groupe central de coordination, a vocation à être généralisée à l’ensemble des régions. Les schémas sont avant tout destinés à la promotion des transports collectifs régionaux. Ils

¹ Cette Région est présidée par Olivier Guichard, premier délégué à la DATAR en 1963, ministre du Plan et de l’Aménagement du territoire de 1968 à 1969 et ministre de l’Aménagement du territoire de 1974 à 1976 (c’est-à-dire au moment où il est décidé d’impliquer les EPR dans la planification des transports).

comprennent un diagnostic, des objectifs de qualité de service, les moyens à mettre en œuvre, une évaluation financière globale et peuvent inclure la définition de quelques actions ponctuelles d’amélioration de dessertes. Ils sont élaborés par un comité directeur comprenant des membres des deux assemblées de l’EPR : le conseil régional et le comité économique et social. Les premières versions des schémas régionaux de transports collectifs sont prêtes en 1976. Néanmoins, la question des transferts financiers de l’État aux EPR apparaît doublement problématique : d’une part, nul ne sait exactement, dans un premier temps, quel sera le montant de ces transferts ; et d’autre part, une fois que ces montants ont été connus, ils ont provoqué la déception, la volonté du gouvernement n’étant, on l’a dit, que de maintenir en valeur constante l’effort déjà consenti pour l’équilibrage des services régionaux.

Le décret du 30 août 1977 indique que les Régions peuvent proposer à l’État la réorganisation ou la simplification de certains services omnibus ferroviaires, passer des conventions d’exploitation avec des transporteurs, acquérir du matériel roulant ferroviaire et routier. L’unique source de financement possible provient des économies que les EPR contribueraient à dégager en modifiant les services omnibus. Il y a là une forte incitation à la suppression de services ferroviaires déficitaires. Il est en effet prévu que les services transférés sur route à l’initiative d’une Région donnent lieu à reversement *ad vitam aeternam* à cette Région des économies correspondantes, compensations financières qu’elle peut librement utiliser pour financer les mesures inscrites dans le schéma. Enfin, les schémas devant être approuvés par décret, l’État dispose d’un véritable droit de veto sur leur contenu.

L’ensemble des Régions est concerné par les dispositions du décret de 1977, mais seulement huit EPR demandent à en bénéficier : Alsace, Centre, Franche-Comté, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d’Azur. Trois d’entre eux (Alsace, Centre et Provence-Alpes-Côte d’Azur) n’ont jamais vu leur schéma inscrit, sans doute parce qu’ils envisageaient des réouvertures de lignes, ce qui était en contradiction totale avec la politique définie au niveau central (Auphan 1997). Le Nord-Pas-de-Calais a réorganisé ses services en profondeur, la desserte Nantes – Cholet a été modernisée, les liaisons ont été restructurées dans la région de Limoges (Troin, 1995). Néanmoins, peu de transferts ont eu lieu. Les élus, qui se souvenaient des réactions parfois violentes aux fermetures de lignes décidées les années précédentes, n’étaient guère disposés à en assumer les conséquences politiques.

Considérant que cette expérience de régionalisation est un échec, le gouvernement définit une nouvelle politique en 1979, à un moment où le Premier ministre Raymond Barre a lancé un plan d’austérité (blocage des prix, encadrement du crédit, augmentation des impôts, allègement des charges sur les entreprises, stabilité du franc, équilibre de la balance des paiements). Un contrat d’entreprise État-SNCF est signé en mars 1979. La loi TPIL (transports publics d’intérêt local) est adoptée en juin de la même année. Un décret abrogeant celui du 30 août 1977 est publié le 24 septembre 1979. Toutes les Régions peuvent désormais passer des conventions d’exploitation avec les transporteurs et acquérir du matériel routier et ferroviaire. Aucune ressource financière spécifique n’est transférée à cette occasion. Toutefois, ces dernières peuvent proposer des mesures de transfert sur route ou des suppressions de dessertes. L’État s’engage à verser la valeur réactualisée des économies réalisées, non plus *ad vitam aeternam*, mais pendant une période de sept ans seulement. Le rôle des Départements est en même temps renforcé avec le lancement de schémas départementaux de transports collectifs (SDTC). Ceux-ci peuvent réorganiser les dessertes routières et passer des conventions avec les transporteurs. L’objectif est, comme avec le décret de 1977, de susciter de nouvelles fermetures de lignes sous la responsabilité politique des élus locaux, mais en ne limitant plus cette possibilité aux seules Régions, dont l’action a été jugée trop timide (Zembri, 2004). De son côté, la SNCF reçoit la liberté de procéder au transfert sur route de dessertes dont le coût serait disproportionné par rapport au service rendu, c’est-à-dire, concrètement, les sections de ligne dont le coefficient dépenses/recettes est supérieur à six.

Alors que seulement deux EPR (Champagne-Ardenne et Alsace) demandent à bénéficier des dispositions du décret de 1979, on compte 16 Départements pour proposer 23 transferts sur route ou suppressions. Deux groupements de communes, l’un dans l’Ain, l’autre dans le Haut-Rhin, obtiennent un transfert sur route et une suppression, les institutions bénéficiaires n’étant pas obligées de réinvestir le produit des fermetures de lignes dans les transports collectifs. La SNCF, quant à elle, supprime et transfère sur route 900 km de lignes omnibus. Étant donné le système des compensations versées par l’État à l’entreprise, qui était alors forfaitaire, cette dernière avait intérêt à supprimer les dessertes ayant une charge de fonctionnement

au voyageur-kilomètre¹ supérieure au forfait et de créer des dessertes ayant une charge de fonctionnement inférieure au forfait. Un tel système permettait d’obtenir ce qui était recherché depuis plusieurs années (et qui n’avait pas été obtenu des Régions), à savoir un redéploiement de l’offre des lignes les moins fréquentées vers les lignes les plus fréquentées.

En 1979, l’activité omnibus dégage un léger bénéfice (après compensation de l’État). Le gouvernement semble donc réussir là où il avait échoué avec les SRT. La SNCF se trouve quant à elle dans une situation pour le moins paradoxale, réalisant des bénéfices sur une activité qu’elle tente depuis plusieurs années, sous l’impulsion des acteurs politiques centraux, de faire disparaître. La fréquentation des omnibus connaît une croissance inattendue en 1980. Outre le second choc pétrolier de 1979, les progrès de la périurbanisation et de l’étalement urbain y ont beaucoup contribué². Mécaniquement, les subventions versées par l’État augmentent. Ce dernier soupçonne alors la SNCF de vouloir profiter de la situation et demande à cette dernière de contenir son offre.

Le panorama des années 1970 est contrasté. La norme commerciale s’impose au sein de la SNCF, mais elle s’applique peu à l’activité omnibus. Cette dernière est considérée par les dirigeants de la SNCF comme une « branche morte » dont il faudra tôt ou tard se séparer. L’orientation du secteur est globalement peu favorable aux services d’intérêt régional. Les initiatives ponctuelles ne permettent pas réellement d’inverser la tendance. Les omnibus sont de plus en plus inadaptés à des besoins de déplacements en pleine mutation, en particulier avec les phénomènes de périurbanisation. La dégradation des services a détourné du chemin de fer un nombre conséquent d’utilisateurs potentiels, alors que les routes continuent de bénéficier d’investissements massifs. On retrouve principalement, à bord des trains, une clientèle captive (personnes sans automobile, personnes âgées, étudiants). Tous les espoirs sont placés dans le projet TGV, dont la construction de la première ligne est décidée au début des années 1970.

Le gouvernement, sans aller jusqu’à retenir l’option proposée par le ministère des Finances, c’est-à-dire imposer unilatéralement et autoritairement des transferts

¹ Le voyageur-kilomètre (vk) est une unité de mesure de trafic correspondant au produit du nombre de voyageurs par la distance parcourue.

² Au cours des années 1970, le trafic voyageurs dans les banlieues des principales agglomérations de province croît de plus de 50% (Émangard, Collardey, Zembri, 2002 : 202).

sur route, travaille à faire endosser aux collectivités locales la responsabilité des fermetures de lignes. Cependant, celles-ci, et notamment les Régions, acceptent mal d’être les instruments de cette évolution. Pour elles, s’impliquer dans des fermetures de lignes ou des transferts sur route est souvent plus coûteux (politiquement) que bénéfique (financièrement). *À ce stade, malgré le caractère facultatif de l’investissement des collectivités, il n’existe pas de consensus sur la question des transports collectifs régionaux.* Si la volonté de préserver des équilibres financiers est alors présente au niveau central, la volonté de relancer les services de proximité l’est en revanche beaucoup moins. L’alternance politique de 1981 opère un véritable renversement dans la manière de penser l’avenir des omnibus. Le ministre communiste des Transports Charles Fiterman décide d’abroger le décret de 1979 et de rouvrir symboliquement quelques lignes. Plus fondamentalement, le premier jalon de la régionalisation des transports collectifs est posé avec la loi d’orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982.

1.2. La LOTI : de la promotion du service public à la régionalisation *a minima*

La LOTI propose une orientation assez nette vers des objectifs de service public. Elle résulte de la généralisation d’une expérience locale¹. Dans les années 1970, le Nord-Pas-de-Calais doit faire face à un profond déclin industriel². Le chômage, qui s’accroît brutalement à la fin des années 1960, en est l’un des principaux symptômes. Les houillères, le textile et la sidérurgie représentent environ les deux tiers des pertes d’emploi (Giblin-Delvallet, 1986). Le Valenciennois est la zone la plus durement touchée. L’emploi de proximité organisé autour de grandes

¹ Comme le souligne Yves Mény (1985 : 434), « faut-il rappeler que nombre de politiques nationales (en matière d’urbanisme, d’électrification, de santé, de culture) ont d’abord été initiées par des collectivités dynamiques puis généralisées par l’État ? ». C’est le cas, par exemple, de la loi de 1988 instaurant le RMI, qui s’est inspirée d’expériences locales conduites en Ille-et-Vilaine et dans le Territoire de Belfort (Euvrard, Charbonnel, Lion, 1988). C’est le cas, également, de la loi Besson de 1990 relative aux logements de catégories de populations défavorisées, qui a repris une expérience conduite à Rennes (Sala Pala, 2002). L’originalité de cette pratique doit donc être relativisée.

² Ce paragraphe et le suivant s’appuient sur le travail de Jean-Paul Decourcelles (2000), que nous avons par ailleurs rencontré en entretien. J.-P. Decourcelles a commencé sa carrière à la SNCF en tant qu’agent d’exploitation. Syndicaliste CGT, il a été vice-président du conseil économique et social régional Nord-Pas-de-Calais et administrateur de la SNCF de 1998 à 2002. C’est durant cette période qu’il a réalisé un mémoire de troisième cycle sur la régionalisation des services régionaux de voyageurs.

unités de production se raréfie et, par conséquent, les besoins de déplacement augmentent. Par ailleurs, les industries locales sont fortement utilisatrices du réseau ferré (les industries charbonnières et sidérurgiques possèdent même des lignes connectées au réseau SNCF). Le déclin industriel menace donc directement les emplois de cheminots, très nombreux dans la région. Enfin, le Nord-Pas-de-Calais est une région ouvrière marquée à la fois par un faible taux de motorisation et par des traditions familiales caractérisées notamment par le départ tardif des enfants du foyer. Les aides financières de l’État ne suffisant pas à créer des emplois (Giblin-Delvallet, 1986), ce contexte incite les acteurs politiques régionaux à s’emparer de la question par le biais de leur compétence en matière de transports. L’objectif est double : redynamiser l’économie régionale en favorisant la mobilité de la main d’œuvre et relancer l’emploi local dans le domaine de l’exploitation et de la construction ferroviaire.

En juillet 1977, l’EPR Nord-Pas-de-Calais, qui est l’une des Régions qui a demandé à bénéficier des dispositions du décret de 1977, adopte son schéma. En mars de l’année suivante, une convention tripartite est signée avec l’État et la SNCF. Elle est le fruit de négociations entre le président socialiste du conseil régional, également député-maire de Lille, Pierre Mauroy, et le gouvernement Barre. P. Mauroy, qui dirige la mobilisation, parvient à faire valoir auprès du secrétaire d’État aux Transports, Marcel Cavaillé, du président de la SNCF, Jacques Pélissier, et du préfet du Nord-Pas-de-Calais, André Chadeau, l’intérêt qu’il y aurait à réorganiser les services régionaux de voyageurs. Il est appuyé en cela par l’un des vice-présidents du conseil régional, le sénateur communiste du Nord Hector Viron.

La convention tripartite contient des dispositions très favorables à la Région¹. Elle signe l’acte de naissance du transport collectif régional (TCR). Alors que le trafic avait baissé de 6% entre 1976 et 1978, l’offre et la fréquentation connaissent une progression significative et régulière dès 1979 (Barré, Menerault, 1999). La commande de 195 voitures permet en outre de remplir le carnet de commandes des usines ferroviaires du Valenciennois, la Région ayant demandé à ce que la production de matériels ait lieu en priorité dans les entreprises régionales, où se

¹ La contribution régionale est calculée à partir de la différence entre les charges supplémentaires (engendrées par les décisions de la Région) et les recettes supplémentaires enregistrées, d’une part, d’une contribution de l’État basée sur la différence entre l’évolution prévisionnelle des charges et celle du trafic, d’autre part. Ce dernier ayant augmenté plus vite que les prévisions, l’opération est devenue bénéficiaire pour la Région (Zembri, 2004).

concentrent 40% des effectifs du secteur à la fin des années 1970. Cette commande de grande ampleur a pu être réalisée grâce à un accord original et financièrement neutre pour la Région, dont les principes seront reconduits en 1983 et 1988 : la Région achète le matériel en direct et reçoit de la SNCF une redevance d’usage pendant 15 ans qui permet de rembourser l’emprunt contracté à cette occasion. À l’issue de cette période, le matériel devient la propriété de la SNCF.

Outre l’originalité des montages financiers, la nouveauté réside ici dans le fait que le sort des différentes liaisons d’intérêt régional est réglé non plus au cas par cas, mais dans le cadre d’un dispositif global. Celui-ci appréhende les lignes régionales comme un système. Différents objectifs sont visés : faciliter les navettes, diminuer les temps de trajet et améliorer le confort des usagers. Le Nord-Pas-de-Calais est alors la seule Région à s’engager sur la totalité de l’offre régionale et sur l’équilibre général du compte d’exploitation. Cette situation s’inscrit à contre-courant d’un contexte globalement marqué, on l’a vu, par le déclin des services ferroviaires régionaux. La politique de la SNCF consistait d’abord, à cette époque, à gérer le déclin, les collectivités locales pouvant si elles le souhaitent accompagner cette évolution, soit en finançant le maintien de certaines lignes, soit en endossant, moyennant compensations financières, la responsabilité de fermetures de lignes ou de transferts sur route. L’établissement d’un lien entre gestion de la crise industrielle et amélioration des transports régionaux débouche sur une nouvelle formulation du problème. Considérée comme un succès, l’expérience conduite dans cette région inspirera les rédacteurs de la LOTI.

Au niveau national, l’alternance politique de 1981 permet l’ouverture d’une « fenêtre politique » (Kingdon, 1984). La victoire de la gauche propulse plusieurs artisans du TCR Nord-Pas-de-Calais à des postes nationaux : P. Mauroy est appelé à Matignon ; A. Chadeau, préfet du Nord-Pas-de-Calais, qui avait pris la tête de la DATAR entre 1978 et 1981, devient son conseiller avant d’être nommé président de la SNCF ; le directeur de la région SNCF de Lille entre au cabinet du Premier ministre. Ces acteurs, dotés d’un cadre d’expérience particulier et porteurs d’une solution « prête à l’emploi », concentrent, dans leurs nouvelles fonctions, les ressources nécessaires à son extension. Cette solution est parfaitement compatible avec les orientations d’un ministre des Transports très favorable au mode ferroviaire. Au même moment, en effet, Charles Fiterman est nommé ministre des Transports,

poste qu’il occupera jusqu’en 1984. Il entre au gouvernement en même temps que trois autres représentants du Parti communiste : Anicet Le Pors à la Fonction publique et aux réformes administratives, Jack Ralite à la Santé et Marcel Rigout à la Formation professionnelle.

On assiste alors à un changement assez radical dans les représentations vis-à-vis du chemin de fer. La coalition de gauche est en effet favorable à « une conception classique du service public ferroviaire » et à la « valorisation de ses atouts pour la collectivité » (Ribeill, 1984 : 44). Le rail est perçu comme un outil de service public et un vecteur d’aménagement du territoire. Il ne s’agit plus d’inciter, voire de contraindre, la SNCF à se replier sur les positions les plus intéressantes commercialement, mais de renverser le rapport de force entre modes de transport en privilégiant le rail par rapport à la route.

Les mesures prises par Ch. Fiterman visent à contrer le déclin du mode ferroviaire tout en satisfaisant les attentes des cheminots. Ceux-ci sont massivement affiliés au PC et sont considérés comme l’un des principaux « réservoirs de voix » du parti. La forte augmentation des effectifs de la SNCF entre 1981 et 1984 (ce que certains ont appelé la « bosse Fiterman ») s’inscrit dans cette logique. Immédiatement après l’installation du nouveau gouvernement, le décret de 1979 est abrogé. Quatre dessertes omnibus supprimées quelques mois auparavant sont rouvertes entre décembre 1981 et mars 1982 : Clamecy – Corbigny dans la Nièvre, Ax-les-Thermes – La Tour de Carol entre l’Ariège et les Pyrénées-Orientales, Tours – Ballan – Chinon dans l’Indre-et-Loire et La Ferté-Milon – Reims entre l’Aisne et la Marne. Ces lignes sont toutes situées dans des départements de gauche ou des territoires d’implantation d’élus gravitant dans les premiers cercles de proximité du gouvernement, comme Yves Dauge, proche de François Mitterrand, maire de Saint-Germain-sur-Vienne, à côté de Chinon, depuis 1971, et nommé en 1981 conseiller technique au cabinet de P. Mauroy. Trois liaisons expérimentales sont créées afin de pouvoir prendre la mesure des effets, en termes de fréquentation et en termes de bilan financier, d’une politique d’amélioration de l’offre : Toulouse – Montréjeau (desserte de banlieue), Verdun – Châlons-sur-Marne (qui relie une ville moyenne au réseau principal) et Carcassonne – Quillan (ligne rurale).

Les résultats de cette expérimentation, positifs, sont perçus comme un encouragement à poursuivre dans cette direction. Cinq Régions demandent et obtiennent la réouverture de sept autres lignes représentant une longueur d’environ

400 km. Entre 1981 et 1984, l’offre ferroviaire omnibus augmente de 10% (et la fréquentation de près de 20%) (Émangard, Collardey, Zembri, 2002). Ch. Fiterman annonce également le ralentissement du programme autoroutier et l’extension du réseau à grande vitesse (rappelons que le 27 septembre 1981, le TGV a été mis en service sur le tronçon Sud de la nouvelle ligne Paris – Lyon). Sur sa proposition, le gouvernement de P. Mauroy lance le TGV Atlantique puis le TGV Nord Europe, en liaison avec la décision de construire le tunnel sous la Manche. Une dotation de quatre milliards de francs (610 millions d’euros) au capital de la SNCF est décidée, le déficit cumulé atteignant 11 milliards de francs (1,68 milliard d’euros) en 1982.

Cette dynamique pro-ferroviaire est concomitante d’une autre évolution majeure impulsée au début des années 1980 : le processus de décentralisation. Avec la loi du 2 mars 1982, les régions deviennent des « collectivités territoriales » au même titre que les départements et les communes. Les transferts de responsabilités et de compétences renforcent la vocation des régions en matière de planification, d’aménagement du territoire et de développement économique, tout en élargissant le champ de leurs attributions à la formation professionnelle continue et à l’apprentissage, ainsi qu’à la construction et à l’entretien des lycées. En 1982, l’agenda politique est surchargé. Après l’abolition de la peine de mort, l’augmentation des minima sociaux ou encore la loi Lang sur le prix unique du livre, décidées en 1981, c’est d’abord au cours de cette année que les « 110 propositions » constituant le programme de François Mitterrand trouvent à se concrétiser : instauration de la semaine de 39 heures et de la cinquième semaine de congés payés, campagne de nationalisations, loi Defferre sur la décentralisation, retraite à 60 ans, lois Auroux sur le droit du travail, etc. (Favier, Martin-Roland, 1995). Néanmoins, les circonstances sont favorables : la convention État-SNCF de 1937 arrive à échéance. Cela signifie qu’une décision doit être prise concernant le futur statut de l’entreprise.

La LOTI, est d’abord le fruit des réflexions de Ch. Fiterman et de ses conseillers, dont la plupart sont proches du Parti communiste (Affichard, Champeil-Desplats, Lyon-Caen, 1997). L’objectif est de rompre avec les politiques passées. Le volet ferroviaire est beaucoup mis en avant. Il permet aux promoteurs du projet de faire valoir l’urgence en refusant de dissocier la question du statut de la SNCF de la nouvelle politique des transports. À l’issue d’une phase intense de préparation, où

des personnalités comme Guy Braibant¹ et Claude Martinand² jouent un rôle central, la phase parlementaire a lieu entre octobre et décembre 1982. La loi est promulguée le 30 décembre.

Elle vise avant tout à développer les transports collectifs³. Selon ce texte, les transports intérieurs doivent concourir à un aménagement équilibré du territoire. Les critères de rentabilité et de compétitivité des entreprises de transports sont relégués au second plan. Un « droit aux transports » est proclamé, le chemin de fer devant jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre de ce droit. Des schémas de transports doivent être établis par l’État et les collectivités locales. Une nouvelle répartition des compétences est opérée : les transports routiers non-urbains sont à la charge des Départements, à l’exception des liaisons d’intérêt régional (celles qui concernent au moins deux départements) ; les liaisons ferroviaires inscrites au plan régional des transports font l’objet de conventions entre la Région et la SNCF. Cependant, contrairement au modèle classique de la décentralisation « à la française », l’intervention des Régions demeure facultative, ce qui n’est pas le cas de celle des Départements. Le conventionnement étant lié à l’inscription par les Régions de dessertes au plan régional des transports, il pourra rester des lignes régionales non-conventionnées. Si les Régions ne souhaitent pas intervenir, leur compétence est transférée, avec leur accord, aux Départements pour les services routiers et à la SNCF pour les services ferroviaires, cette dernière étant libre de supprimer des services non-conventionnés.

La LOTI relance donc le partenariat entre les Régions et la SNCF, même si la tentative ne peut être que prudente tant la méfiance est grande entre les collectivités et l’entreprise publique :

« L’idée d’avoir obligatoirement une convention ne plaisait pas aux Régions. La SNCF avait tout aussi peur que les Régions prennent la main. Tout le monde était d’accord pour dire : il faut ouvrir la possibilité, sans plus »⁴.

¹ Conseiller d’État, G. Braibant était alors chargé de mission auprès de Ch. Fiterman.

² Ingénieur des Ponts et Chaussées, C. Martinand a été directeur adjoint puis directeur de cabinet de Ch. Fiterman. Il ne fut toutefois pas en charge du volet ferroviaire de la LOTI, que G. Braibant coordonna.

³ Voir le texte original de la LOTI en annexe n°3.

⁴ Entretien avec Jacques Chauvineau (30 novembre 2006). J. Chauvineau a été conseiller technique au cabinet de Ch. Fiterman et a participé à la préparation de la LOTI. Il sera le principal artisan, à la SNCF, de la régionalisation ferroviaire.

Consultées sur les fermetures et les ouvertures de lignes ainsi que sur la consistance générale du service, les Régions n’ont pas un grand pouvoir décisionnel. Elles peuvent demander des modifications de desserte ou des acquisitions de matériel (à condition d’en supporter les conséquences financières), mais elles ne sont pas responsables de l’ensemble du service régional. Enfin, le 31 décembre 1982 prend fin la convention qui définissait la SNCF comme une société d’économie mixte. Aux termes de la LOTI lui succède un établissement à caractère industriel et commercial (EPIC) qui conserve le nom « SNCF ».

Si la LOTI pose un certain nombre de principes, les dispositions les plus concrètes concernent l’implication des collectivités locales. Cette loi sectorielle apparaît donc en même temps comme une loi de décentralisation à part entière. Elle établit notamment un lien entre le renforcement des Régions, élément innovant de la réforme de la décentralisation, et la relance des dessertes de proximité. Les rédacteurs de la loi ont tenté d’intéresser les collectivités à cette prise de compétence. Les conseils régionaux commencent à disposer de capacités décisionnelles. Ils ont des moyens financiers qu’ils pourraient investir dans le ferroviaire. L’idée est donc de leur faire comprendre que leur compétence est certes facultative, mais qu’une absence d’initiative risquerait de conduire à une régression des dessertes.

Les dispositions de la LOTI relatives aux transports collectifs régionaux se sont fortement appuyées sur l’expérience du Nord-Pas-de-Calais. Cette dernière, jugée positive, a été perçue comme une réponse à la détérioration des services ferroviaires régionaux lorsque le nouveau gouvernement s’est penché sur la question. Cette solution a été d’autant plus facilement mobilisée qu’elle avait récemment subi l’épreuve du terrain. Des modifications ont tout de même été apportées au cours de ce processus de transfert par généralisation. Globalement, la LOTI est moins ambitieuse, en matière de conventionnement, que l’expérience du Nord-Pas-de-Calais. Elle constitue au final une tentative assez prudente d’implication des Régions dans l’organisation des services ferroviaires.

Entre les années 1960 et le début des années 1980, on voit ainsi se succéder deux phases. Durant la première phase, les acteurs étatiques et la SNCF tentent d’utiliser les collectivités locales pour gérer le déclin, considéré comme inévitable, du transport ferroviaire régional. Durant la seconde phase, les omnibus ne sont plus présentés comme une activité « en fin de vie » dont la SNCF devrait se débarrasser,

mais comme le moyen de faire vivre le « droit aux transports » récemment proclamé. Au-delà de cette évolution dans les représentations, deux modifications méritent d’être soulignées. D’une part, *les Régions émergent, au détriment des Départements, comme le niveau privilégié de gestion des omnibus*. D’autre part, *l’idée d’une conciliation entre relance des transports collectifs régionaux et maintien d’équilibres financiers fait son apparition*. Un premier jalon est posé dans le processus de régionalisation des transports collectifs. Cependant, ni les Régions, ni la SNCF ne semblent réellement convaincues de l’intérêt de s’engager dans la régionalisation ouverte par la LOTI et *l’existence d’un accord entre l’État, la SNCF et les Régions sur ce que pourraient ou devraient être les transports collectifs régionaux ne peut à ce stade être établie*.

1.3. La mise en œuvre de la LOTI et les stratégies d’enrôlement du service d’action régionale de la SNCF

L’intérêt de relancer les transports collectifs régionaux ne va pas de soi, y compris pour les Régions. Si la LOTI a donné lieu à une première possibilité de régionalisation des interventions, il fallait encore inciter les Régions à se saisir des opportunités ouvertes par cette loi. Il restait par ailleurs à convaincre une grande partie de la structure dirigeante de la SNCF de l’intérêt de cette réforme ou, à défaut, susciter un rapport de force favorable. La progression du processus de régionalisation doit beaucoup aux activités d’un service de la SNCF, le service d’action régionale (SAR). Celui-ci jouera un rôle clé dans l’enrôlement des élus régionaux, tout en travaillant à démontrer que l’action régionale de la SNCF n’est incompatible ni avec l’impératif commercial, ni avec la préservation des finances de l’entreprise.

1.3.1. Des incitations au conventionnement

Au moment de signer les premières conventions, la plupart des Régions restent extrêmement méfiantes face aux risques financiers (augmentation des charges d’exploitation, insuffisance des compensations financières de l’État) qu’elles craignent, dans un premier temps, de devoir assumer. La variable politique joue, la

droite ayant remporté les élections locales de 1983. Par ailleurs, les omnibus sont encore le symbole de la désuétude ferroviaire : matériels obsolètes, horaires inadaptés, etc. Ils sont d’autant plus mal perçus que le train, à l’heure du TGV, n’est plus synonyme d’archaïsme. La SNCF fait figure, pour les élus locaux et régionaux, d’organisation technicienne, opaque et centralisée, avec laquelle il semble *a priori* difficile de négocier. Mais la méfiance est réciproque. La plupart des dirigeants de la SNCF acceptent mal l’incursion des Régions dans ce « domaine réservé » qu’est le transport ferroviaire. Surtout, rares sont ceux, à la SNCF, qui croient en l’avenir des dessertes ferroviaires régionales.

La signature de conventions n’étant pas obligatoire, l’État et la SNCF ne pouvaient procéder que par incitation. La gestion des omnibus dépendait traditionnellement de la direction commerciale voyageurs de la SNCF. Les services conventionnés étaient l’exception. L’essentiel des dessertes était géré en relation avec l’État. Les processus de modification d’offre étaient extrêmement rares. La direction commerciale voyageurs était chargée, pour l’essentiel, de gérer la régression des dessertes régionales. Le service d’action régionale (SAR) est créé le 1^{er} mars 1983, à l’initiative du nouveau président de la SNCF, André Chadeau, pour faire face aux changements impulsés par la LOTI. Ce service est dirigé dès ses débuts par Jacques Chauvineau. Polytechnicien entré à vingt-trois ans à la SNCF, celui-ci est passé par le cabinet de Ch. Fiterman, où il a notamment travaillé à la préparation de la LOTI. Il occupera cette fonction jusqu’en 1999, date à laquelle il rejoint le Conseil économique et social. Son rôle au sein d’une organisation sceptique à l’idée même d’un partenariat avec les Régions sera central. À ses débuts, le SAR est un petit service marginalisé, parfois perçu comme une structure politisée noyautée par le Parti communiste. Quand le service commercial voyageurs régionaux est fondu dans le SAR, des cadres ne se reconnaissent pas dans la démarche et quittent le service.

Durant les années Mauroy/Fiterman, la SNCF joue le jeu de la LOTI. Le SAR insiste sur la nécessité de « revaloriser dans la réalité et dans l’image l’ensemble des services sur les lignes dites “secondaires” et considérées comme dévalorisées au regard des “grandes lignes” jugées modernes et efficaces. L’entreprise, apparaissant jusqu’à ce jour comme menant deux politiques différentes, y retrouvera son unité et

son identité de “service public partout en France” »¹. Loin de s’opposer à l’évolution commerciale de la SNCF, le SAR cherche dès l’origine à réaliser la « synthèse de l’action commerciale et de la mission de service public »². Le service publie en 1984 une brochure intitulée « La régionalisation, une mission commune : entreprendre et innover ». Ce document cherchait à démontrer que le comportement de la SNCF avait changé et que l’action régionale était désormais l’une de ses priorités :

« [Il] a donné le “la” en disant : ce serait bien que les Régions et la SNCF fassent des choses ensemble. Cette brochure était une sorte d’appel à coopération aux Régions. Il y a eu un certain écho. L’écho le plus intéressant (ce sont les petits signes qui sont les plus révélateurs) a été : chiche ! Si la SNCF était capable de coopération, ça se saurait... C’est tout »³.

En 1982, les charges des dessertes omnibus représentent plus de quatre milliards de francs (610 millions d’euros)⁴. La question se pose alors de savoir si des transferts financiers de l’État aux Régions doivent avoir lieu. Cette solution n’est finalement pas retenue, mais pour des raisons exactement inverses de celles qui avaient été mises en avant lors de la période précédente :

« l’utilisation libre des fonds de la DGD [faisait] craindre à beaucoup que les Régions utilisent les subventions couvrant le déficit des services omnibus pour financer, après transfert sur route, des lignes régulières d’autocars, voire des investissements routiers ou des interventions dans le domaine économique et social » (Émangard, Collardey, Zembri, 2002 : 228).

Ce sont des craintes liées aux risques de démantèlement des services ferroviaires qui conduisent à laisser à la SNCF la gestion financière des omnibus.

En 1984 sont signées les conventions Nord-Pas-de-Calais (renouvellement de la convention tripartite de 1978) et Languedoc-Roussillon, suivies de peu par Midi-Pyrénées. Ces conventions sont globales. À partir de 1985, un autre type de convention, dit « à la marge », devient la norme. La SNCF et l’État se mettent d’accord pour équilibrer la situation financière initiale du transport régional, les Régions ne finançant que les variations d’offre par rapport à la situation de

¹ SAR, « Note sur l’Action Régionale et les dessertes régionales de voyageurs », octobre 1983, p. 10.

² Interview de J. Chauvineau dans *La Vie du Rail*, janvier 1989.

³ Entretien avec J. Chauvineau (30 novembre 2006).

⁴ Un milliard et demi est couvert par les recettes commerciales, le reste est compensé par l’État.

référence¹. La SNCF s’engage de son côté à assurer, pour la durée de la convention, le service de référence sans qu’il n’y ait d’incidence sur les charges d’exploitation facturées à la Région. Un tel montage financier prévient en principe tout risque de dérapage des coûts de fonctionnement. Si la Région décide de renforcer l’offre, elle doit en supporter les conséquences financières dans la mesure où le supplément de charges n’est pas couvert par la progression des recettes sur la globalité du service conventionné. À l’inverse, si elle décide de fermer ou de transférer sur route une desserte ferroviaire, elle pourra réaliser des économies. De même, si, à offre constante, le trafic augmente, la convention pourra être « excédentaire », l’effet inverse se produisant quand, à offre constante, le trafic diminue².

Les conventions à la marge permettent à la SNCF d’assurer des améliorations d’offre sans que cela ne pèse sur ses comptes d’exploitation, dans un contexte où il lui est difficile de procéder, sans l’accord des Régions, à des fermetures ou à des transferts sur route qui pourraient justement être le moyen de financer ces améliorations. Mais c’est l’entreprise qui assume le risque financier sur l’évolution des coûts d’exploitation, en négatif et en positif puisque c’est elle qui peut empêcher les éventuels gains de productivité réalisés. Le nouveau contrat de plan État-SNCF signé en avril 1985, qui vise à rétablir l’équilibre des comptes de la SNCF en 1989, prévoit une contribution forfaitaire de l’État à la compensation des services ferroviaires régionaux, l’État se protégeant ainsi financièrement en cas de progression de l’offre.

Entre 1984 et 1986, toutes les Régions concernées signent des conventions à l’exception de la Lorraine (signature en 1989), de Rhône-Alpes (signature en 1989 également) et de Poitou-Charentes³. C’est l’entrée dans le conventionnement des Pays de la Loire en 1985, une Région dirigée par Olivier Guichard, un « baron du gaullisme », qui permet réellement de lancer le mouvement. Cette étape achève de lever les réticences des collectivités dirigées par la droite. 11 conventions Région-

¹ La formule des conventions à la marge est : $S_n = C_{sn} - (R_n - R_o)$. S_n correspond à la somme que la Région a éventuellement à payer (mais le solde peut aussi être excédentaire), C_{sn} aux charges des aménagements de service décidés par la collectivité, R_n aux recettes constatées de l’année précédant le conventionnement et R_o aux recettes de l’année de l’exercice.

² Lorsque le solde de la convention est positif, il est partagé entre la SNCF, qui en dispose à sa guise, et la Région. Dans la quasi-totalité des cas, les fonds reversés à la Région sont inscrits sur un compte SNCF et permettent de financer d’autres opérations d’amélioration des dessertes ferroviaires régionales. Lorsque le solde est négatif, c’est la Région qui compense seule le déficit.

³ Cette Région refusant tout conventionnement, le Département de la Charente-Maritime inscrit à son plan de transports plusieurs liaisons ferroviaires régionales et conventionne en 1987 avec la SNCF.

SNCF sont signées en 1986. Il restait alors deux Régions importantes à intégrer dans le système des conventions en raison de leur trafic : la Lorraine et, surtout, Rhône-Alpes.

En Lorraine, collectivité dirigée par le divers droite Jean-Marie Rausch, outre les craintes financières classiques, le retard s’explique par la persistance de débats idéologiques autour de la LOTI. L’existence de deux directions régionales SNCF, l’une à Metz, l’autre à Nancy, dont les rapports sont très conflictuels, ne permet guère de surmonter cette situation. En Rhône-Alpes, Charles Béraudier envisage, jusqu’à son décès en 1988, la présidence du conseil régional comme un poste honorifique venant couronner sa carrière politique. Il refuse de voir la Région remplir des tâches de gestion, cette collectivité innovante ne pouvant être selon lui réduite au simple statut de « super-Département » (Jouve, Spenlehauer, Warin, 2001). Il est beaucoup plus intéressé par le TGV et les trains intervilles. Le travail du SAR consistera à expliquer à la Région que le TER n’est pas uniquement destiné aux dessertes rurales et que les dessertes intervilles et périurbaines peuvent être envisagées en complément du système TGV. La signature de la convention a lieu en 1989. Ce n’est pas la Région qui signe, mais un syndicat mixte rassemblant les Départements et la Région.

Les conventions d’exploitation constituent l’armature principale des rapports contractuels entre les Régions et la SNCF. D’une durée généralement de cinq ans, celles-ci portent principalement sur des variations de l’offre (modifications d’horaires et de fréquences pour être plus en phase avec la demande, fermetures ou transferts sur route, etc.). À côté des conventions d’exploitation, des conventions « infrastructure » et des conventions « matériel » sont signées. Les premières visent à améliorer le confort des passagers, à augmenter les vitesses de circulation et les débits et à renforcer la sécurité. Les secondes permettent l’achat ou la modernisation de matériels. Il faut dire que l’activité omnibus héritait traditionnellement de voitures déclassées de la région parisienne. L’âge moyen de ces matériels est de 33 ans en 1979¹. Les Régions ont investi des sommes relativement importantes dans le matériel roulant, considéré comme une « vitrine » (l’une des premières avec les lycées) de leur action.

¹ 1,7 milliard de francs (en valeur 1988) sont investis, dont 630 millions par les seules Régions. En 1988, l’âge moyen du parc n’est plus que de 22 ans. *La Vie du Rail*, janvier 1989, p. 10.

Globalement, les Régions se sont plus vite engagées dans le conventionnement que ne le prévoyait le SAR. La raison suivante est avancée :

« Ça n’a pas été un chantage mais un peu quand même : si vous ne signez pas la convention, on ne sait pas ce que les services régionaux vont devenir. Au contraire, si vous signez, il y aura plus d’investissements, la garantie que le service continuera de fonctionner et l’assurance de pouvoir valoriser l’action que vous menez »¹.

Les évolutions qui ont lieu dans la seconde moitié des années 1980 permettent de démontrer que le conventionnement est un élément de protection, permettant *a minima* de préserver l’existant. À travers le contrat de plan 1985-1989, qui obligeait la SNCF à équilibrer ses comptes à l’issue de la période, un mouvement d’économies est engagé en matière de gestion du foncier et d’exploitation. L’accélération du conventionnement permet aux services ferroviaires régionaux d’échapper au vaste mouvement d’économies engagé. Les Régions s’impliquent d’autant plus facilement que les risques financiers paraissent relativement limités. Au-delà de cette justification conservatoire, certains élus régionaux ont rapidement pris conscience du fait qu’ils tenaient là un moyen de donner de la visibilité à l’action régionale. Le contenu des conventions varie fortement d’une région à l’autre en fonction de l’intérêt des élus pour les transports collectifs, de l’existence de besoins plus ou moins criants dans la remise à niveau des infrastructures et du matériel roulant et des marges d’action financières. De même, l’attitude des Régions apparaît fortement différenciée : certaines considèrent qu’il leur appartient d’organiser le service dans les moindres détails, d’autres se contentent de fixer de grands objectifs et de leur affecter des financements.

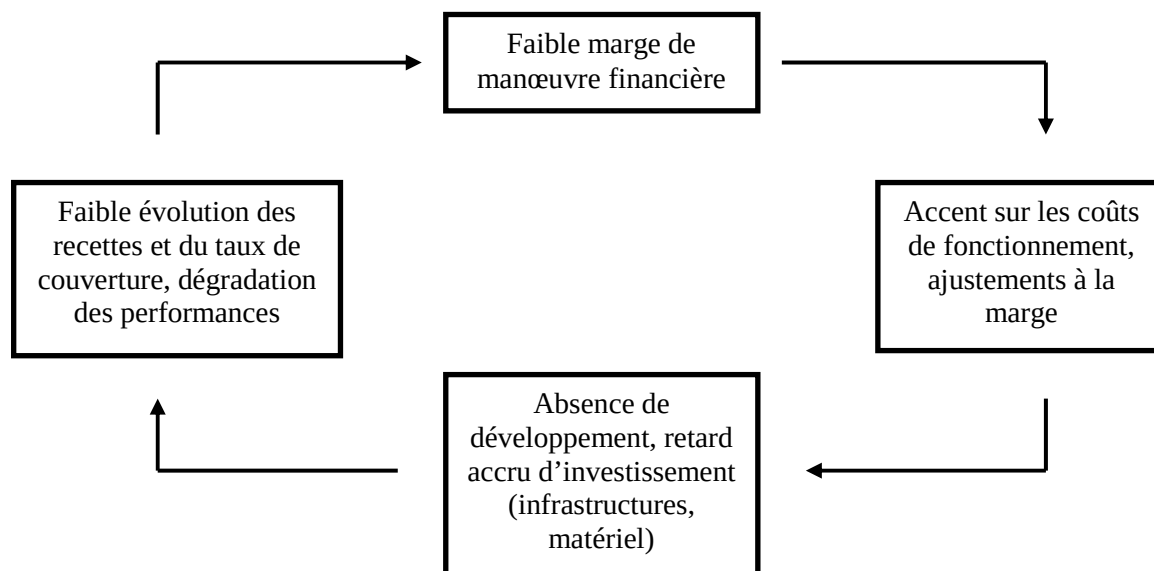
Quel bilan peut-on tirer à l’issue de cette première série de conventions ? D’après la structure du compte des services régionaux de voyageurs en 1990, les charges s’élèvent à 6,7 milliards de francs et les recettes (recettes commerciales et contributions publiques) à 6,54 milliards. Il reste donc un solde d’environ 150 millions de francs (22,9 millions d’euros) à la charge de la SNCF. La contribution des Régions n’est que de 42 millions. Le système de conventionnement et le dynamisme du trafic régional expliquent ce faible chiffre (Émangard, Collardey, Zembri, 2002 : 302). Les dessertes routières progressent au détriment des dessertes

¹ Entretien avec un ancien cadre du SAR (10 novembre 2006).

ferroviaires et de plus en plus de lignes deviennent « mixtes ». Quelques réouvertures ont lieu à l’initiative des Régions, mais la SNCF continue de négliger l’entretien de nombreuses lignes secondaires.

En dépit des restrictions imposées par les conventions à la marge, les Régions se sont efforcées d’améliorer les dessertes en participant à l’organisation du service et à l’achat de matériel. Mais rares sont les conventions qui permettent d’aller au-delà du maintien du service existant. En dehors du Nord-Pas-de-Calais, de Midi-Pyrénées (mais aussi, dans une certaine mesure, de Provence-Alpes-Côte d’Azur, du Languedoc-Roussillon et des Pays de la Loire), les collectivités ont d’abord cherché à minimiser le déficit apparent, voire à dégager quelques excédents. La raison en est d’abord financière puisque la compétence relative aux transports avait été transférée sans recettes supplémentaires. En outre, les Régions se voient investies à partir de 1986 d’une responsabilité lourde, la gestion des lycées, si bien que leur choix s’est souvent porté sur d’autres domaines que le transport ferroviaire régional :

« Si l’on peut dans les faits observer plusieurs types de politiques régionales [de transport ferroviaire] entre 1985 et 1992, rares sont les régions qui y ont consacré plus de 10 millions de francs [1,52 million d’euros] annuels. Ainsi que le montre la figure ci-après, les conséquences logiques de la faiblesse de l’effort financier sont au mieux un maintien du niveau de recettes et de rentabilité, au pire la dégradation durable de l’équilibre financier de ce système.



Le “cercle vicieux” de la première régionalisation des années 1985-1992 (Zembri, 2001 : 2-3) ».

La seconde raison pour laquelle les Régions se sont assez peu investies dans les transports collectifs réside dans la faiblesse de leur capacité de contrôle vis-à-vis de la SNCF. Cette faiblesse trouve ses racines dans les insuffisances des collectivités régionales en matière d’expertise technique (les Régions sont incapables de contrôler les devis présentés par la SNCF, sans parler des rétentions d’informations pratiquées par cette dernière), mais aussi juridique (les Régions s’étant largement vues imposer la rédaction des conventions). Le partenariat entre la Région et la SNCF dépend finalement assez largement de la volonté des directeurs régionaux de la SNCF. C’est pourquoi des missions d’action régionale (MAR) sont mises en place pour les conseiller dans leurs rapports avec les Régions. Réciproquement, quelques cadres détachés de la SNCF sont recrutés afin d’équilibrer les relations avec l’entreprise. Une seconde série de conventions est lancée en 1991.

La signature de conventions n’étant pas rendue obligatoire par la LOTI, seules des stratégies d’incitation restaient possibles pour surmonter la méfiance des acteurs régionaux. Ces stratégies se sont révélées efficaces. Toutefois, une fois les conventions signées, J. Chauvineau et les cadres du SAR ont estimé que la stabilisation et la poursuite du processus de régionalisation nécessitaient d’intéresser les élus régionaux sur la base d’arguments autres que financiers ou liés à la conservation de lignes régionales. Les transports collectifs régionaux devaient aussi être perçus comme un vecteur d’image et de promotion politico-institutionnelle. À ce titre, la mise en place d’une stratégie marketing et le développement d’un nouveau matériel roulant régional ont beaucoup contribué à l’enrôlement des élus régionaux.

1.3.2. Intéresser les élus régionaux par le marketing et l’innovation technologique

Pendant que les Régions s’engagent, assez timidement pour la majorité d’entre elles, dans le conventionnement, le transport régional devient à la SNCF un véritable enjeu de pouvoir. En 1985, les services régionaux représentent dans l’activité voyageurs de la SNCF (hors Île-de-France) 55% des voyageurs, 27,2% du chiffre d’affaires et 13,5% des voyageurs-km (Steinmetz, 2004). La signature des premières conventions a lieu dans l’indifférence à la SNCF. Il arrive au chef du SAR de ne pas voir son supérieur pendant plusieurs mois, ce qui témoigne d’un manque

d’intérêt, d’une attitude neutre mais de fait négative, et donne en même temps une idée des marges d’action dont le SAR a pu bénéficier durant cette période.

Parallèlement à la signature des conventions, le SAR lance une stratégie marketing. En tant que chef de la division recherche « commerce voyageurs » de 1974 à 1980, puis en tant que chef de la division commerciale de Paris Saint Lazare en 1980/1981, J. Chauvineau avait déjà vécu et participé directement à la naissance du marketing à la SNCF. Un nouveau concept, présenté comme un label de qualité, est finalement proposé. Il est baptisé transport express régional (TER) en référence à deux autres sigles, l’un rappelant l’univers du transport urbain (« RER »), l’autre évoquant celui du train express, (« TE »). L’idée est en substance de créer le transport régional contemporain du TGV :

« Le processus marketing a été d’opérer en projet et en perspective une rupture d’image car l’omnibus était associé à du matériel déclassé. Le matériel de banlieue parisienne en fin de vie allait en province pour faire de l’omnibus. Pareil pour les vieux matériels Grandes lignes qui avaient 40 ans. L’omnibus, c’était le ringard. L’idée, c’était de dire le transport régional peut être moderne »¹.

Ce concept « régionalisable » crée un cadre de coopération entre les Régions et la SNCF. Les expériences menées dans certaines régions, comme le TCR Nord-Pas-de-Calais, mais également le TLR (train du Languedoc-Roussillon), annoncent déjà le TER. Le lancement de ce concept est un moyen d’inciter les régions à s’intéresser au ferroviaire. En même temps, ce concept rappelle que les transports régionaux sont le fruit d’un partenariat entre les Régions et la SNCF, certaines collectivités étant tentées de se présenter comme uniques maîtres d’ouvrage. Le TER est un produit distribué nationalement, c’est une marque de la SNCF, comme le rappelle le logo apposé sur les rames ; c’est aussi un dispositif au sein duquel les Régions jouent un rôle et qu’elles ont la possibilité de personnaliser (jusqu’à un certain point). L’objectif est de concilier cohérence nationale et diversité régionale.

Le lancement du concept TER contribue à l’institutionnalisation de la régionalisation des transports collectifs. Cette institutionnalisation ne se produit cependant pas sans heurts. Les réactions vis-à-vis de la création du TER sont vives, notamment de la part de la direction Grandes lignes, dont les objectifs commerciaux diffèrent de ceux du SAR, et de la direction du Matériel, qui craint l’introduction de contraintes dans la gestion du parc. Jusque-là, en effet, les services régionaux

¹ Entretien avec J. Chauvineau (30 novembre 2006).

permettaient de recycler les vieux matériels dont les autres activités ne voulaient plus. Quand le SAR proposa que les élus régionaux puissent choisir parmi quatre couleurs (vert, bleu, rouge, jaune) celle qui serait associée aux TER de leur région, les relations avec la direction du Matériel se dégradèrent encore. Ce choix somme toute limité laissé aux Régions, qui leur permettait de développer des politiques d’image, a été à l’origine d’un différend qui a nécessité l’arbitrage de la présidence de la SNCF. La direction du Matériel craignait que l’application d’une couleur n’entraîne une hausse des coûts et ne provoque des perturbations dans les circuits de commande du matériel. En fait, le choix des couleurs revenait surtout pour la SNCF à subir des contraintes de l’extérieur¹. Le sigle TER est quant à lui appliqué sur toutes les voitures² et le système d’information ainsi que les tarifs restent normalisés nationalement.

L’application d’un nouveau contrat de plan, à partir de 1990, débouche sur des suppressions de lignes régionales, des transferts sur route et des fermetures de gares. Au même moment, cinq Régions demandent et obtiennent des transferts sur route (représentant un peu moins de 500 km de lignes). Un changement assez révélateur a lieu dans l’organigramme de la SNCF : le SAR, qui était rattaché au directeur général adjoint chargé de la planification et de l’action régionale, est rattaché au directeur général adjoint chargé du secteur commercial. L’impression, vu de l’extérieur (par les élus locaux et régionaux notamment), est celle d’un double discours : d’un côté, la SNCF semble de plus en plus vouloir développer les lignes régionales et travailler avec les conseils régionaux ; d’un autre côté, elle continue d’agir dans le sens d’une contraction du réseau au détriment des lignes les moins rentables. Quant aux organisations syndicales (et notamment la CGT, majoritaire), elles expriment, avec beaucoup d’élus régionaux, leur crainte d’une évolution vers un réseau à deux vitesses. Elles ne sont pas par principe opposées à un processus impulsé par un ministre communiste. Elles sont toutefois réticentes à l’idée même de

¹ Les acteurs régionaux ont également pu juger de la volonté de la direction du Matériel de rester totalement maître du jeu : « la direction de Matériel était une direction sacro-sainte. Je peux vous en parler puisqu’à l’époque, on a dû adapter les rames Corail. On faisait des adaptations intérieures avec la direction du Matériel. C’était d’une redoutable simplicité ! On a eu des discussions homériques sur les changements de teintes sur les sièges ». Entretien avec un ancien directeur adjoint des Transports et des Déplacements de la Région Alsace (6 mars 2007).

² Ce faisant, d’ailleurs, la SNCF refusait ce qui était imposé aux transporteurs routiers départementaux, y compris privés, à savoir une uniformisation complète des livrées.

décentralisation. Nous pouvons voir la trace, ici, d’une culture professionnelle marquée par un profond égalitarisme.

La recherche de soutiens extérieurs est devenue, pour le SAR, le moyen d’inverser le rapport de force au sein de la SNCF face à une structure dirigeante largement indifférente et à des directions parfois hostiles. Certains élus régionaux commencent alors à être convaincus de l’intérêt politique du ferroviaire. Des trains aux couleurs de la région sont mis en circulation. Les investissements d’infrastructures donnent lieu à des inaugurations. La conception d’un nouveau matériel régional, l’« automoteur du futur », va encore renforcer cet intérêt.

Au début des années 1990, un constat est dressé : certaines prestations constitutives de l’offre TER, comme le matériel roulant, restent de mauvaise qualité. Il faut donc y remédier. J. Chauvineau parvient avec difficulté à faire inscrire dans le plan d’entreprise qu’au cours du plan suivant, la SNCF étudiera la possibilité d’un nouveau matériel régional. L’argumentaire est le suivant :

« La modernisation des transports de la vie quotidienne, la diffusion de l’effet TGV dans le tissu régional nécessitent de disposer d’un matériel régional performant, à la hauteur de l’image TGV. Faute de quoi, il est à craindre qu’autour de tous les projets TGV ne se développent de fortes pressions pour multiplier les arrêts, dans un climat général détérioré avec les collectivités.

Si un automoteur suffisamment performant est mis au point, il y a tout lieu de penser que les Régions s’engageront dans son financement. Cela suppose que ce dossier soit mené en coopération avec elles, très en amont. Plusieurs Régions demandent d’ores et déjà d’être associées aux réflexions de la SNCF »¹.

Quelques semaines plus tard, la direction du Matériel fait une proposition qui ne satisfait pas le SAR. En réalité, il n’y a pas accord sur ce que pourrait être ce nouvel engin.

« Certains voulaient plutôt reconstruire des X 2800, qui étaient l’équivalent des 403 Peugeot, des voitures inusables mais conçues dans les années 1950. Nous, on essayait de faire passer un autre concept, avec un autre design, de la climatisation, etc. En interne, il y avait un conflit épouvantable pour faire admettre l’idée que les collectivités étaient prêtes à acheter du nouveau matériel, même très cher, à condition qu’il soit innovant. Ce n’était pas compris »².

¹ Document du SAR réalisé en vue de la réunion Objectifs-moyens avec la direction générale, 16 octobre 1990.

² Entretien avec un ancien cadre du SAR (6 novembre 2006).

Illustration n°1 – Trois types de matériel en circulation à la fin des années 1980
(EAD, Z2 et RIO)



Source : www.wikipedia.fr

Plusieurs présidents de Région avaient demandé qu’un matériel moderne adapté aux liaisons intervilles soit mis en service. Ils s’engageaient à financer les études en échange d’un suivi de la conception. Leur chef de file était Maurice Dousset, député UDF de l’Eure-et-Loir et président du conseil régional du Centre¹. Celui-ci trouvait dans ce dossier un utile objet de consensus avec son opposition politique à la région, et en particulier avec les écologistes². En outre, M. Dousset était élu député depuis 1973 dans la circonscription de Châteaudun. Or, cette ville était à l’écart des grands axes de communication ferroviaire de la Région. La ligne TGV Paris – Tours passait à proximité sans la desservir, ce qui laissait penser que la ligne de Châteaudun serait amenée à périlcliter. D’où l’intérêt, pour le président du conseil régional (et plus encore pour le député), de s’emparer de la compétence « transports collectifs » pour tenter de contrer cette évolution³.

Face au pouvoir d’inertie de la direction du Matériel, qui acceptait mal que des élus puissent avoir un droit de regard sur des questions aussi techniques, le SAR organisa un appel d’offres pour la conception du design intérieur et de la livrée extérieure de l’automoteur, en concertation avec l’Association nationale des élus régionaux (ANER). L’idée était que cette démarche ne serait pas de nature à

¹ Maurice Dousset avait accepté de nous recevoir en entretien, mais il est décédé avant que nous puissions le rencontrer.

² En 1992, trois Verts et cinq élus Génération écologie sont entrés au conseil régional. La droite comptait quant à elle 32 élus. Avec 40 élus sur 77, la droite et les écologistes représentaient la majorité absolue.

³ Maurice Dousset (2004 : 7-8) a expliqué la manière dont il aurait pris conscience de l’intérêt de mettre au point un nouveau matériel régional : « J’ai toujours été un passionné de chemin de fer. Dès le début de mon mandat de jeune député, dans les années 1980, pour me rendre dans la capitale, je délaissais ma voiture au profit du train. Ma curiosité de la chose ferroviaire était telle que je voyageais souvent dans la cabine de conduite pour aller de Châteaudun vers Paris par la petite ligne de la Beauce [...]. Un jour, le conducteur me dit avant le départ : “Monsieur le Député, nous ne serons pas à l’heure aujourd’hui [...]”. [Il] me fit observer que le fort vent soufflant dans la Beauce retarderait obligatoirement notre autorail et que les dix minutes de retard en étaient la conséquence obligée. [...] L’autorail à bord duquel j’avais pris place était du type, selon le jargon des cheminots, X 4300 dont l’avant est un panneau frontal vertical offrant une résistance maximale au vent. Je m’amusais à établir un bilan des puissances : 425 CV pour l’autorail, près de 200 CV pour ma voiture (une Citroën Cx). L’autorail disposant d’une capacité de 140 places assises, nous sommes dans un rapport de motorisation de 16 en faveur de l’automobile, qui de plus dispose d’un aérodynamisme bien supérieur. Je m’en suis ouvert au président de la SNCF, Jacques Fournier à cette époque. “Vous ne pouvez pas continuer d’exploiter ainsi le trafic régional avec un aussi vieux matériel, peu confortable, poussif, inesthétique... Mettez un nez allongé qui rend votre train aérodynamique, augmentez la puissance, faites le plus joli, renforcez les fréquences...” Sa réponse fût un simple sourire, mais quelle ne fût pas ma surprise quand le président m’invita six mois plus tard : “Monsieur Dousset, vous et les autres régions, voulez-vous y mettre un peu d’argent ?” Je répondis positivement. Il m’invita à travailler avec lui pour établir le cahier des charges d’un nouveau matériel, et, quelques mois plus tard, à découvrir sur la grande table du Conseil d’Administration de la SNCF un ensemble de maquettes de trains ; il y en avait une dizaine. “Quel train choisiriez-vous ?” Je désignais l’intérieur de l’un et l’extérieur d’un autre ». Ce récit pose cependant problème dans la mesure où il passe totalement sous silence le rôle joué par le SAR dans la définition du nouvel automoteur.

inquiéter la direction du Matériel, celle-ci ne se voyant pas contester la conception technique de l’appareil. À côté des moteurs, le design de l’appareil était en effet considéré comme un aspect plutôt secondaire. Les critères retenus pour l’appel d’offre étaient un design extérieur innovant, contemporain du TGV, une bonne accessibilité et un intérieur confortable. En 1992, une maquette grandeur nature est réalisée. Présentée à Paris et en régions, elle provoque un « choc visuel » chez nombre de représentants politiques régionaux. Sous la pression de ces derniers, la direction du Matériel accepte de proposer une version améliorée du premier projet d’automoteur. Celui-ci atteint désormais les 160 km/h, contre 120 km/h précédemment.

À cela s’ajoute un discours du Premier ministre Édouard Balladur, dans lequel il annonce que l’État participera, à un niveau certes faible, au budget de recherche et développement. Ce discours est une victoire symbolique pour le SAR. Au stade de l’industrialisation, le constructeur, Alstom, exigeait une commande minimum de 100 engins pour amortir les frais d’études. M. Dousset fit un tour de France des régions et parvint à persuader les présidents de conseil régional de passer un nombre suffisant de commandes. L’« automoteur du futur » (X 72500), premier matériel issu d’une concertation entre la SNCF et les Régions, est finalement mis en service en 1997.

Illustration n°2 – L’ « automoteur du futur » (X 72500)



Source : www.wikipedia.fr

Sur le plan industriel, c’est un échec. Ce bel engin, confortable et rapide, est peu fiable et bruyant¹. Les 40 premiers appareils doivent retourner en usine pour être modifiés. Mais qu’importe : la séduction a opéré.

Plus globalement, l’innovation, ou le discours sur l’innovation, a grandement participé à l’intéressement et à la mobilisation des élus :

« Au fond, ce qui a tiré le processus, c’est le service et l’innovation. Ce ne sont pas les montages financiers. Sans service et sans innovation, il n’y a pas de moteur politique. Le moteur politique, ça a été le nouvel automoteur ; et les difficultés techniques, on trouvera »².

La mise en place du *TER 200* en 1991 en Alsace a eu un impact similaire, quoique moins retentissant. Les premiers essais du TGV eurent lieu à la fin des années 1970 en plaine d’Alsace. Avec la preuve que la ligne pouvait supporter des passages à grande vitesse, les élus régionaux, en lien avec la SNCF, eurent l’idée de faire rouler des trains Corail à 200 km/h entre Strasbourg, Mulhouse et Saint-Louis. Ce dispositif, qui ouvrait le champ des possibles, incita les dirigeants politiques d’autres Régions à s’investir davantage dans le ferroviaire.

La transgression des frontières organisationnelles est une dimension centrale des activités de mobilisation (Callon, 1986 ; Latour, 1989)³. Le SAR s’est efforcé de convertir sa conception en un énoncé qui « parle » aux élus. J. Chauvineau a beaucoup insisté, auprès de ces derniers, sur le fait que la compétence ferroviaire revêtait un intérêt non seulement fonctionnel, mais également politique dans la mesure où elle permettait d’éviter des fermetures de lignes et d’endosser la responsabilité de réalisations visibles à connotation moderne (tout en représentant un moindre risque financier pour les collectivités)⁴. Dans cette optique, le projet

¹ « Bilan contrasté pour les nouveaux matériels TER », *Les Échos*, 17 novembre 1997.

² Entretien avec J. Chauvineau (30 novembre 2006).

³ Cet aspect est aussi présent dans la notion de « marginal sécant » (Jamous, 1969), que Crozier et Friedberg (1977 : 73) définissent comme « un acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d’action en relation les uns avec les autres et qui peut, de ce fait, jouer le rôle indispensable d’intermédiaire et d’interprète entre des logiques d’action différentes, voire contradictoires ». On le retrouve également chez les « surcodeurs » de Lucien Sfez, qui, « toujours à la marge de plusieurs sous-systèmes – un pied dans un système, un pied dans un autre –, lisent les codes divers des sous-systèmes en conflit et les lient entre eux » (Sfez, 1984 : 120).

⁴ Mais n’est-ce pas là le cœur du travail de l’ingénieur ? « Un ingénieur doit in-té-re-sser, c’est l’alpha et l’oméga, et aussi il doit convaincre, c’est la Loi et les Prophètes » (Latour, 1992 : 36).

d’« automoteur du futur » a joué un rôle de traduction¹ entre les intérêts du SAR, qui se voit ériger en 1992 en direction à part entière, donc à égalité, en principe, avec la direction Grandes lignes, et ceux des élus, considérés à la fois comme des compétiteurs politiques et comme les porte-parole des citoyens-usagers régionaux. Une partie de la SNCF est ainsi habilement parvenue à associer à sa démarche une partie des Régions. Certaines collectivités restent peu convaincues et préfèrent s’en tenir à une pratique conservatoire. C’est le cas de la plupart des Régions à dominante rurale.

Le SAR s’est souvent trouvé dans une posture de « débordement » des pratiques. Les acteurs rencontrés ont beaucoup insisté sur le côté subversif de leur entreprise, sur l’importance des soutiens extérieurs et sur les risques professionnels qu’ils ont dû prendre, parfois, pour parvenir à leurs fins :

« Chauvineau avait été au cabinet de Fiterman, ce qui lui donnait une certaine stature. Il y avait des gens qui étaient en dehors de normes habituelles, qui faisaient peut-être un peu peur. 1/ La boîte n’y croyait pas ; 2/ on n’avait pas l’air très méchant ; 3/ s’ils veulent s’amuser avec les omnibus, pourquoi pas... Et finalement, ça a marché. Ça a marché avec une logique qui n’était pas celle de l’entreprise. C’était de la subversion en quelque sorte, même s’il n’y a pas eu d’attentats »².

« Le plus passionnant dans cette affaire, c’était le côté subversif, au sens : c’était pas techno. [...] On m’a laissé faire, parce que : 1/ ce n’était pas identifié comme un enjeu au début ; 2/ j’étais déterminé à le faire et j’ai pris tous les risques qu’il fallait ; 3/ je suis resté au même poste pendant 15 ans, donc j’ai mené la réforme jusqu’au bout ; 4/ j’ai été chercher des forces à l’extérieur. Sans force extérieure, ça ne se serait pas fait, c’est certain »³.

Au cours de cette période, la région a renforcé sa réputation d’échelon « naturel » de gestion des transports collectifs d’intérêt régional. La signature de conventions, la création du concept TER et la réalisation d’un nouvel automoteur régional ont permis de poser de nouveaux jalons dans la poursuite du processus et de créer un « effet cliquet » en donnant une traduction concrète à la LOTI et en convaincant une grande partie des élus régionaux d’aller plus loin dans le

¹ Selon Pierre Lascoumes (2004a : 437), « la traduction se propose d’analyser les phénomènes de construction de nouvelles significations et les réseaux d’acteurs spécifiques qui permettent la production d’accords sur le sens des actions. Appliquée aux politiques publiques, elle renvoie aux activités cognitives, à leurs transformations, aux emprunts et aux réinterprétations sur lesquels ces dernières reposent. Mais elle met aussi l’accent sur l’importance des dimensions matérielles (documents écrits, statistiques) et sur l’importance des interactions concrètes d’échange entre les acteurs engagés dans une situation donnée ».

² Entretien avec un ancien cadre du SAR (6 novembre 2006).

³ Entretien avec J. Chauvineau (30 novembre 2006).

développement des transports collectifs. Le SAR a en même temps cherché à démontrer à la SNCF, avec un succès mitigé, il est vrai, que cette évolution, loin de lui porter atteinte, pouvait lui être bénéfique. Dans cette entreprise, J. Chauvineau a fait figure d’intermédiaire entre les élus régionaux et la SNCF. On assiste ainsi à la première étape dans la construction d’un accord entre les acteurs concernés par la régionalisation des transports collectifs. Mais *cet accord demeure partiel et relativement fragile*. L’avenir de la régionalisation des transports collectifs paraît encore incertain. Pousser le processus plus loin nécessitera de réactiver les institutions politiques nationales, réactivation qui aura lieu dans un contexte de crise financière du secteur ferroviaire.

2. La relance du processus, objet d’un consensus élargi

Par rapport à la période précédente, les développements que nous allons à présent évoquer se caractérisent par un certain nombre d’évolutions. La relance du processus de régionalisation, mise en avant comme une solution possible aux difficultés (financières notamment) rencontrées dans le domaine ferroviaire, fait l’objet d’une inscription sur l’agenda politique national. Cette inscription est rendue possible par l’action d’individus jouant un rôle d’intermédiaire entre les organisations et les univers sociaux concernés. La production d’accords vise désormais une gamme plus large d’acteurs. À la fin des années 1990, l’existence d’un consensus entre l’ensemble des forces politiques et des acteurs sectoriels, y compris les instances dirigeantes de la SNCF et les principaux syndicats de cheminots, peut être établie. La réforme, portée aussi bien par des gouvernements de droite (Balladur, Juppé) que de gauche (Jospin), est basée sur l’idée d’une conciliation entre la volonté de permettre au transport ferroviaire d’assurer, dans des conditions acceptables, des missions de service public et celle de préserver des équilibres financiers. Le processus de régionalisation s’institutionnalise progressivement et apparaît de moins en moins réversible. Le recours à l’expérimentation, notamment, crée un nouvel « effet cliquet » rendant difficile un éventuel changement de direction de l’action publique.

2.1. La régionalisation, une réponse à la crise financière de la SNCF

Au début des années 1990, le système de conventionnement post-LOTI semble atteindre ses limites. La SNCF rencontre un certain nombre de difficultés dont les plus importantes sont de nature financière. Dans ces conditions, la relance du processus de régionalisation apparaît comme un moyen de redynamiser les services ferroviaires de proximité tout en ménageant les finances de l’État et de la SNCF. Cette solution est en particulier portée par un sénateur alsacien, H. Haenel, qui fera véritablement figure d’entrepreneur de politique publique. La coalition de

réformateurs qu’il forme avec la plupart des acteurs de la « première » régionalisation travaillera à poser les bases d’un compromis entre l’État, la SNCF, les Régions et les syndicats de cheminots. Le mouvement social de 1995 n’aura pas d’impact négatif sur la poursuite du processus. Au contraire : la régionalisation apparaîtra de plus en plus comme une manière d’assurer la pérennité du service public de transport dans un contexte de pénurie budgétaire et de domination de la norme commerciale à la SNCF.

2.1.1. Les conditions d’une mise à l’agenda

Étant donné le système de conventionnement en vigueur, les sommes que les Régions doivent déboursier demeurent limitées. De 1985, date à laquelle la grande majorité des collectivités régionales entre dans le conventionnement, à 1990, le cumul de ces sommes est de l’ordre de 100 millions de francs (15,2 millions d’euros). Le trafic régional progresse assez rapidement durant cette période. Cela a des conséquences positives sur les bilans régionaux. L’intervention des Régions reste donc à un niveau modeste, parfois très modeste, mais elle se déroule dans des conditions relativement favorables. À partir de 1992, les bilans régionaux connaissent un spectaculaire revirement. Alors que les conventions affichaient jusque là des soldes positifs (sept millions de francs environ en 1990, cinq millions en 1991), le solde pour l’année 1992 est déficitaire à hauteur de 98 millions de francs (14,9 millions d’euros). Ce retournement de tendance provient essentiellement d’une baisse des trafics. En quelques années, celle-ci est supérieure à 20 voire 30% dans certaines régions. Elle est elle-même le résultat d’une conjonction de facteurs.

L’offre TER est de moins en moins attractive. En dépit des efforts réalisés, le matériel roulant en circulation reste ancien. La déperéquation tarifaire lancée par le contrat de plan 1985-1989 a provoqué une hausse du billet pour les voyages sur courtes distances alors que les prix restent plus ou moins stables pour les voyages sur longues distances. Cette hausse a découragé une partie de la clientèle et a pénalisé le trafic. De manière plus conjoncturelle, la situation économique est mauvaise. La France connaît une récession en 1993 après plusieurs années de croissance ralentie. Alors que le plan d’entreprise 1990-1994 prévoyait une hausse du trafic, celui-ci stagne de 1989 à 1991 puis chute au cours de l’année 1992. Parallèlement, le trafic

routier continue d’augmenter, favorisé par le contre-choc pétrolier de 1986, l’accélération du programme autoroutier et la détaxation du gazole. De même, les investissements de la SNCF en faveur du TGV continuent de croître. Sur la durée du contrat d’entreprise 1990-1994, ils sont de 104 milliards de francs (15,9 milliards d’euros), contre 66 milliards (10 milliards d’euros) durant le contrat d’entreprise précédent. Ils sont presque entièrement à la charge de la SNCF. Les investissements sur le réseau classique, eux, restent stables à environ quatre milliards de francs (610 millions d’euros) par an. Le déséquilibre entre l’effort financier consenti en faveur du TGV et celui consenti en faveur du réseau classique est frappant. Au sein de la SNCF, cette situation révèle une hégémonie de la direction Grandes lignes. Si le SAR a gagné en influence en une dizaine d’années, Grandes lignes a réussi à faire admettre que le programme TGV devait être la première priorité de l’entreprise.

La plupart des Régions prennent conscience de la chute du trafic avec d’autant plus de surprise que les bilans annuels fournis par la SNCF arrivent courant 1994. En 1993, la situation s’aggrave encore. Les conseils régionaux s’en aperçoivent en juin 1995. Une dizaine d’entre eux connaissent des baisses de trafic malgré des augmentations d’offre. L’évolution des recettes liées à celle du trafic devant être prise en charge par les collectivités, l’entreprise réclame à ces dernières des sommes de plus en plus importantes afin d’équilibrer ses comptes. Le montage conventionnel qui a profité aux Régions durant les années précédentes se retourne contre elles.

Certaines refusent purement et simplement de payer. Nombre d’entre elles suspendent leur convention, n’acceptant pas de payer des développements d’offre tout en devant assumer financièrement les baisses de recettes. Le fait que la SNCF ne parvienne pas véritablement à expliquer le retournement de tendance aggrave la situation. Les critiques des élus et des techniciens régionaux vont se concentrer sur le fait que la compensation versée par l’État transite par la SNCF, qui procède à la répartition. Cette procédure provoque un sentiment de tutelle, les Régions ne connaissant pas le montant de cette compensation. Le système de comptabilité FC 12 K, fondé sur des calculs établis à partir de coûts moyens nationaux, fait également l’objet de critiques. Non seulement il n’existe pas de compte TER région par région, mais le compte des services régionaux est lui-même réagrégré aux autres comptes de la SNCF. En conséquence, lorsqu’une économie est réalisée sur une ligne régionale, elle bénéficie à l’ensemble du réseau.

À la même époque, la SNCF fait des choix qui ont pour effet de détériorer son image auprès de la clientèle et d’accentuer les tensions avec les Régions. Afin d’améliorer son offre commerciale voyageurs, l’entreprise décide de mettre en place un système de réservation qui s’inspire de celui d’*American Airlines*. Il s’agit du système SOCRATE. Celui-ci doit permettre une meilleure adaptation au marché à travers une maximisation des recettes par train tout en modernisant l’information commerciale et le système comptable. Mis en place prématurément, il se solde par un échec que les médias relayeront amplement. Les délais d’obtention des billets s’allongent en effet considérablement en raison du manque de formation des personnels. Les clients ne comprennent pas que le prix du billet puisse varier, pour la même place, en fonction du moment de l’achat. Le suivi du trafic et l’évaluation des recettes régionales s’en trouvent bouleversés. La situation n’est rétablie qu’en 1995.

Au-delà des difficultés techniques engendrées par la mise en œuvre de ce système, SOCRATE témoigne de l’évolution mal maîtrisée de l’entreprise vers la logique de marché. Symbolisée par la tentation du « tout TGV », celle-ci s’avère parfois déconnectée des attentes et des aspirations de la clientèle. Aux yeux des élus régionaux, cette évolution apparaît brutale. Au même moment, en effet, des petites gares sont fermées et les points de vente réalisant moins d’un million de francs (152 000 euros) de chiffre d’affaires par an sont remplacés par des guichets informatiques. La recherche de rentabilité touche particulièrement les lignes secondaires du réseau.

Un autre vecteur de tension a été la création des express d’intérêt régional (EIR) en 1990. Depuis la réforme de la SNCF de 1971, l’activité voyageurs de la SNCF est séparée en deux domaines : le domaine express, de nature purement commerciale, et le domaine omnibus, donnant lieu à une compensation d’équilibre de l’État. Certains trains d’intérêt régional ou interrégional figuraient dans la catégorie des express, c’est-à-dire, en principe, en catégorie commerciale. Avec le développement du TGV et du réseau routier, ces trains ont largement perdu leur vocation. Les dirigeants de la SNCF estimaient qu’ils étaient condamnés et que, en attendant, ils entamaient substantiellement l’excédent d’exploitation dégagé par le TGV. C’est la raison pour laquelle l’entreprise, devant faire face à des difficultés financières croissantes, a créé le concept EIR. Pour cela, elle a tenté de retirer du domaine commercial ces « petits express » pour lesquels elle ne bénéficiait d’aucune contrepartie de l’État et d’en confier la gestion aux Régions, devenues les principales

collectivités partenaires. Cette prise en charge financière, justifiée par le nombre important d’arrêts sur ces liaisons, devait être formalisée par l’intégration de ces trains dans les conventions, toujours sans compensation de l’État.

Dans leur majorité, les Régions ont refusé de passer de tels accords, considérant que la SNCF cherchait à se décharger sur elles de lignes déficitaires (à hauteur de 446 millions de francs – 68 millions d’euros – en 1992, somme appelée à augmenter au cours des années suivantes étant donnée la tendance). La stratégie de la SNCF était assimilée à une forme de chantage. Au même moment, en effet, l’entreprise réduisait l’offre sur les lignes empruntées par les EIR. Les Régions ont compris que si elles ne conventionnaient pas ces services, ils seraient supprimés. Cela explique que certaines collectivités aient tout de même accepté de s’impliquer financièrement dans leur gestion.

En décembre 1992, le Sénat crée une commission d’enquête chargée d’examiner l’évolution de la situation financière de la SNCF, les conditions dans lesquelles elle remplit ses missions de service public, les relations qu’elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d’aménagement du territoire. Celle-ci est dirigée par Hubert Haenel. Ce magistrat de formation a occupé divers postes dans les cabinets ministériels. Entre 1974 et 1975, il est successivement conseiller technique au cabinet du secrétaire d’État auprès du Premier ministre Paul Dijoud, qu’il suivra en tant que directeur de cabinet au secrétariat d’État à l’Environnement, et directeur de cabinet du ministre de la Qualité de la vie André Jarrot. De 1975 à 1977, il est conseiller technique à la Présidence de la République. Maire de Lapoutroie dans le Haut-Rhin à partir de 1977, il est constamment réélu au Sénat à partir de 1986 sous l’étiquette RPR puis UMP. En 1992, il devient conseiller régional et vice-président de la Région Alsace.

Son approche est indissociable de son expérience d’élus alsacien. Cette Région a été précocement active en matière ferroviaire : mise en place du dispositif *Métralsace* (un peu sur le modèle de *Métrolor* en Lorraine) en 1980¹, du *TER 200* en 1991, réflexions sur le sauvetage des lignes vosgiennes, etc. En tant qu’élus national, de tendance libérale qui plus est, H. Haenel est préoccupé par les dérives financières

¹ Ce dispositif consistait simplement en un renforcement des dessertes entre Strasbourg et Mulhouse (puis Bâle à partir de 1982). Là aussi, l’opération a été un succès commercial, le trafic ayant doublé en quelques années.

de la SNCF. En tant qu’élus régionaux, ils voient ce qui pourrait être un véritable transfert de compétence aux Régions ; d’autant qu’il pilote, depuis 1991, la préparation d’un document prospectif et stratégique concernant l’avenir de l’Alsace à 15 ans. Cette démarche aboutira en 1994 à la rédaction d’un épais rapport intitulé *Alsace 2005*, où les transports occupent une place de choix, tant dans les diagnostics que dans les propositions d’orientations stratégiques.

La commission Haenel auditionne près de 140 personnes : ministres, personnalités qualifiées, dirigeants et cadres de la SNCF, élus nationaux, régionaux et locaux, techniciens des collectivités locales, syndicalistes, représentants des autres modes de transport, fonctionnaires, représentants d’associations, hauts fonctionnaires européens. Elle cherche avant tout une sortie à la crise financière que traverse la SNCF. Elle constate que la réussite du TGV a pour corollaire un recul des grandes lignes classiques et un développement réel mais inégal, et surtout fragile, du transport régional. Par ailleurs, elle remarque que les investissements de la SNCF ont atteint un volume considérable et que la faiblesse de l’autofinancement dégagé par l’entreprise a nécessité un recours massif à l’emprunt. L’endettement de la SNCF ne cesse de s’accroître et constitue l’une des principales sources des difficultés financières de l’entreprise. Selon la commission, cette situation a pour origine :

- un désengagement de l’État, celui-ci n’assumant pas pleinement son rôle de conception et d’arbitrage en matière de transports, ne s’impliquant pas suffisamment dans l’organisation du transport ferroviaire et ne définissant pas clairement quelles sont les missions de service public de la SNCF ;
- une concurrence faussée entre le rail et la route, cette dernière bénéficiant d’avantages intrinsèques et ne voyant pas ses coûts imputés au même niveau que le chemin de fer ;
- le fonctionnement interne de la SNCF, dont le climat social est dégradé et qui demeure une organisation lourde, fermée et centralisée.

Des pistes sont avancées pour remédier à cette situation. Elles sont nombreuses (on ne les citera pas toutes) : définir les objectifs et les moyens d’une politique multimodale des transports¹, mieux organiser les modalités de la concurrence entre le

¹ La multimodalité renvoie à la « combinaison de différents modes permettant l’acheminement de voyageurs ou de marchandises. Dans le domaine des voyageurs, on utilise ce terme pour désigner l’usage habituel, plus ou moins régulier, de plusieurs modes de transport, voiture et transports collectifs principalement » (Bavoux *et al.*, 2005 : 218).

rail et la route, clarifier les missions de la SNCF (Grandes lignes, TER, fret), renforcer le partenariat entre les collectivités locales et la SNCF, chercher de nouveaux partenaires pour la construction des lignes à grande vitesse, améliorer les relations entre la SNCF et son personnel et entre la SNCF et ses clients, ou encore inscrire le transport ferroviaire dans une dimension européenne.

Certaines propositions de la commission concernent directement les Régions :

- « Favoriser l’émergence de véritables systèmes régionaux de transports » (p. 141).

Pour cela, le rapport suggère d’organiser les transports régionaux dans le cadre de schémas directeurs multimodaux afin notamment d’harmoniser les horaires et les correspondances entre les différents niveaux de transports collectifs (urbain, départemental et régional) et de développer l’usage d’un « billet unique » valable quel que soit le transport collectif utilisé. Il propose également de regrouper au sein d’une enveloppe unique gérée par la Région l’ensemble des crédits publics affectés aux services régionaux par la SNCF. Le rapport émet l’idée d’opérer un transfert aux Régions par l’intermédiaire des contrats de plan État-Région.

- « Envisager la transformation des services régionaux de voyageurs en un service public régional » (p. 152).

Le rapport propose de confier aux Régions la responsabilité effective des services régionaux de voyageurs. Cela permettrait l’application du principe « le décideur est le payeur ». Une telle prise de responsabilité nécessiterait un partage clair des responsabilités entre les Régions et la SNCF, ainsi que des financements permettant aux Régions d’assumer cette nouvelle charge.

- « Favoriser la mise en œuvre d’un véritable partenariat entre la SNCF et les collectivités locales » (p. 166).

Le rapport préconise d’organiser ce partenariat dans le cadre d’un contrat de service public régional définissant clairement les droits et les obligations respectives des Régions et de l’entreprise publique. Il propose en outre d’aller plus loin dans la décentralisation interne à la SNCF, d’identifier dans chaque région un interlocuteur unique s’exprimant au nom de la SNCF et d’institutionnaliser la représentation des collectivités locales au sein du conseil d’administration de l’entreprise.

Au même moment, l’influence de l’Union européenne, qui était restée presque nulle jusque là en matière d’organisation des transports ferroviaires (Chabalier, 2005), commence à se faire sentir. La directive européenne

91/440, prévoit l’indépendance de gestion des entreprises ferroviaires vis-à-vis de l’État, l’assainissement financier des entreprises ferroviaires publiques, la séparation entre la gestion de l’infrastructure et l’activité de transport et de nouvelles dispositions concernant l’accès à l’infrastructure. L’esprit est analogue à celui adopté pour les autres grands services en réseau (télécommunications, électricité, etc.). La perspective est de parvenir, à terme, à une libéralisation du secteur.

Suite au travail de la commission Haenel, le ministre des Transports Bernard Bosson demande à son président une réflexion plus poussée sur le transport régional de voyageurs. Du fait de la proximité de l’élection présidentielle, le ministre demande en revanche à H. Haenel de laisser de côté la très controversée question de la séparation entre gestionnaire de l’infrastructure et exploitant ferroviaire, exigée par la directive 91/440 :

« Quand le rapport a été adopté, je vais le présenter au nouveau ministre des Transports, Bernard Bosson. Il me dit : “on arrive en période électorale, on ne peut pas faire des réformes de cette ampleur. Il y a une sensibilité sociale... Par contre, je te demande de travailler sur l’idée de régionalisation” »¹.

Cette sélection illustre le mode « intermittent » d’émergence des problèmes dans le champ politique, plus perméable à certaines demandes et moins à d’autres dans les moments critiques que constituent notamment les périodes électorales (Favre, 1992).

Un second rapport Haenel intitulé *Régions, SNCF. Vers un renouveau des services publics* est rendu en mars 1994. Alors que le précédent comportait 194 pages (hors annexes), celui-ci n’en compte que 29 (hors annexes également). Selon les vœux du ministre, il ne fait qu’approfondir l’un des aspects évoqués dans le premier rapport, à savoir la régionalisation des transports collectifs. La démarche est toutefois quelque peu différente.

Le groupe de travail mis en place est composé de représentants de conseils régionaux (vice-présidents « transports » ou présidents de la commission « transports » et techniciens), de représentants des administrations centrales (ministère des Transports, ministère de l’Économie et des Finances, ministère de l’Intérieur, DATAR), de représentants de directions régionales de l’Équipement (DRE) et de la SNCF. Seules quelques Régions sont présentes dans ce groupe de

¹ Entretien avec H. Haenel (9 décembre 2006).

travail : Alsace, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d’Azur et Rhône-Alpes. Parmi les représentants de la SNCF se trouve J. Chauvineau. En réalité, ce dernier co-rédige le rapport. Au-delà des considérations techniques de certains membres du groupe de travail, H. Haenel et J. Chauvineau se sont rapidement entendus sur le sens qu’il convenait de donner à la réforme. Le sénateur RPR a finalement repris et prolongé politiquement les réflexions de l’ancien conseiller communiste. Avant d’analyser plus en détail les modalités de ce « passage de relais », voyons quel est le contenu du second rapport Haenel, qui marque une étape très importante dans le processus de régionalisation.

Le document commence par rappeler que la stratégie commerciale de la SNCF est restée trop focalisée sur le TGV et que, en conséquence, le « fait régional » a été largement sous-estimé par l’entreprise. Il fait état du niveau d’endettement alarmant de cette dernière, rendant impossible tout retour à l’équilibre financier sans intervention extérieure. Le rapport contient douze propositions, dont la plus importante est certainement la proposition n°6 :

« La Région est l’autorité compétente en matière de transports régionaux. Elle exerce cette autorité dans le cadre du schéma régional des transports qu’elle établit en concertation avec les collectivités territoriales concernées.
La date limite pour que les Régions se saisissent de cette compétence est fixée au 31 décembre 1997. Le transfert de compétence aux Régions sera alors définitif.
Une première expérimentation de ces nouvelles modalités est lancée dès 1995 avec des Régions volontaires » (p. 13).

Dans cette perspective, l’État ne transférerait plus à la SNCF une somme globale reventilée aux Régions. Ces dernières bénéficieraient d’une responsabilité financière globale. Cela nécessiterait la mise en place d’un compte régional comprenant le montant des charges, des recettes et de la contribution de l’État.

Le rapport propose en outre que les Régions se voient attribuer une responsabilité plus grande dans les investissements de modernisation du réseau ferré d’intérêt régional. Pour cela, l’instauration par l’État d’un fonds d’investissement ferroviaire interrégional est préconisée. Le rapport demande également la création d’un comité consultatif régional, placé sous l’autorité de la Région et réunissant l’ensemble des autorités organisatrices de transport (AOT), ainsi que la création d’un conseil des Régions auprès du président de la SNCF. Il suggère que la composition du conseil d’administration de la SNCF intègre deux élus régionaux et que, dans chaque région, une délégation à l’action régionale soit placée sous l’autorité du

directeur régional de la SNCF. Enfin, le rapport insiste sur la nécessité d’une plus grande clarté financière lors du transfert de compétence, les Régions gardant un mauvais souvenir du transfert de compétence relatif aux lycées.

La mesure phare du rapport, qui consiste à faire du transport régional une compétence pleine et entière des conseils régionaux et à lancer une expérimentation en ce sens, est reprise dans la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 :

« Afin d’assurer la mise en œuvre de la politique nationale d’aménagement et de développement du territoire, une loi définira, après une phase d’expérimentation qui débutera un an au plus après l’adoption de la présente loi, les modalités d’organisation et de financement des transports collectifs d’intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux Régions [...] » (article 67).

L’expérimentation doit permettre l’enrôlement d’acteurs directement concernés par la régionalisation. Elle est destinée à ne pas heurter trop frontalement les cheminots. Ces derniers nourrissent, dans leur majorité, des craintes à l’égard de la régionalisation, considérée comme un prélude à l’écclatement du réseau. L’expérimentation doit aussi rassurer les Régions. L’Association des présidents de conseils régionaux (APCR) est alors présidée par Valéry Giscard d’Estaing. H. Haenel, qui a occupé des fonctions au secrétariat général de l’Élysée de 1975 à 1977, est dans une position favorable pour convaincre ce dernier du bien-fondé de la démarche. Les Régions ne sont cependant pas immédiatement séduites. L’expérience des lycées les a rendues sensibles aux transferts de compétence sans transfert financier adéquat¹. Elles se déclarent intéressées, dans leur majorité, mais exigent d’importantes garanties financières². Par ailleurs, les Régions à dominante rurale ne sont toujours guère convaincues de l’intérêt de cette réforme.

Néanmoins, l’expérimentation ne répond pas uniquement à des considérations stratégiques. Au moment où paraît le second rapport Haenel, le recours à cette

¹ La logique de ce transfert de compétence était en grande partie de « décentraliser la pénurie » (Mény, Wright, 1985) : « L’allègement des charges financières de l’État en matière d’enseignement constitue sans doute l’un des objectifs implicites de la réforme. Il naît d’un triple besoin dont l’urgence n’a fait que croître : accueillir les nouvelles tranches d’âge scolarisées et donc adapter le parc existant aux formations à fournir ; rénover des milliers d’établissements soit très anciens, séculaires pour certains, soit dégradés, soit manquant des équipements de sécurité indispensables [...]. Enfin, il s’agit de renouer avec une politique de construction de nouveaux bâtiments » (Hatzfeld, 1991 : 28).

² « Les régions hésitent à accepter la gestion des liaisons secondaires de la SNCF », *Le Monde*, 11 décembre 1995.

pratique était assez courant en Alsace, région d’où est issu le sénateur Haenel. Par exemple, en matière de transports collectifs, la mise au point d’une tarification multimodale (TER et transports urbains) a fait l’objet d’une expérimentation au début des années 1990. Cela a également été le cas, plus tard, de la distribution de certains titres de transport régionaux ou encore de la suppression des espaces fumeurs dans les matériels qui en proposaient encore. L’existence d’un droit local particulier en Alsace-Moselle¹ facilite la prise de distance d’avec le caractère uniforme de la décentralisation. Ainsi, au-delà de l’ancrage partisan, l’ancrage territorial des élus leur procure un cadre d’expérience qu’ils mobilisent, en tant qu’élus nationaux, au moment de porter des alternatives de politique publique.

À l’été 1995, Anne-Marie Idrac devient secrétaire d’État aux Transports². C’est à ce moment que de premiers contacts sont pris entre la direction des transports terrestres (DTT)³ et les Régions par le biais du directeur général de l’APCR. Mais les négociations vont entrer en « percussion » avec un évènement important dans l’histoire récente de la SNCF : le mouvement social de 1995. Ce mouvement n’a pas eu d’impact direct sur la poursuite du processus de régionalisation, pas plus que ce dernier n’a joué un rôle dans le déclenchement des grèves. En revanche, lancé quelques mois après la décision de relancer la régionalisation, celui-ci a en partie conditionné le travail de médiation des acteurs de la réforme.

¹ Ce droit local renvoie au régime juridique créé après la Première guerre mondiale. Il est issu des lois françaises d’avant 1870 qui n’ont pas été abrogées par l’administration allemande, des lois allemandes adoptés entre 1871 et 1918, des dispositions propres à l’Alsace-Moselle adoptées par les organismes locaux pendant cette période et des lois françaises adoptées après 1918 mais applicables uniquement à ces territoires. Ce droit local comprend des dispositions spécifiques en matière de sécurité sociale et d’aide sociale, de religion, d’associations, de jours fériés, d’artisanat ou encore de chasse.

² Après avoir occupé divers postes dans l’administration, en particulier au ministère de l’Équipement (mais dans le secteur du bâtiment et de la construction), cette énarque a intégré le cabinet du secrétaire d’État au Logement Marcel Cavaillé puis celui du ministre de l’Environnement et du Cadre de vie Michel d’Ornano (1979-1981). Elle est devenue directrice des transports terrestres en 1993. Suite à son passage au gouvernement entre 1995 et 1997, elle est élue députée des Yvelines en 1997 sous l’étiquette UDF. Elle deviendra PDG de la RATP en 2002 puis présidente de la SNCF en 2006, poste qu’elle quittera début 2008 pour rejoindre le gouvernement en tant que secrétaire d’État au Commerce extérieur.

³ La direction des transports terrestres du ministère des Transports est responsable de la politique des transports de voyageurs et de marchandises par route, rail et voies navigables. Mais le transport routier relève surtout de la direction des routes (DR), chargée de la modernisation du réseau national des routes et des autoroutes, et de la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR).

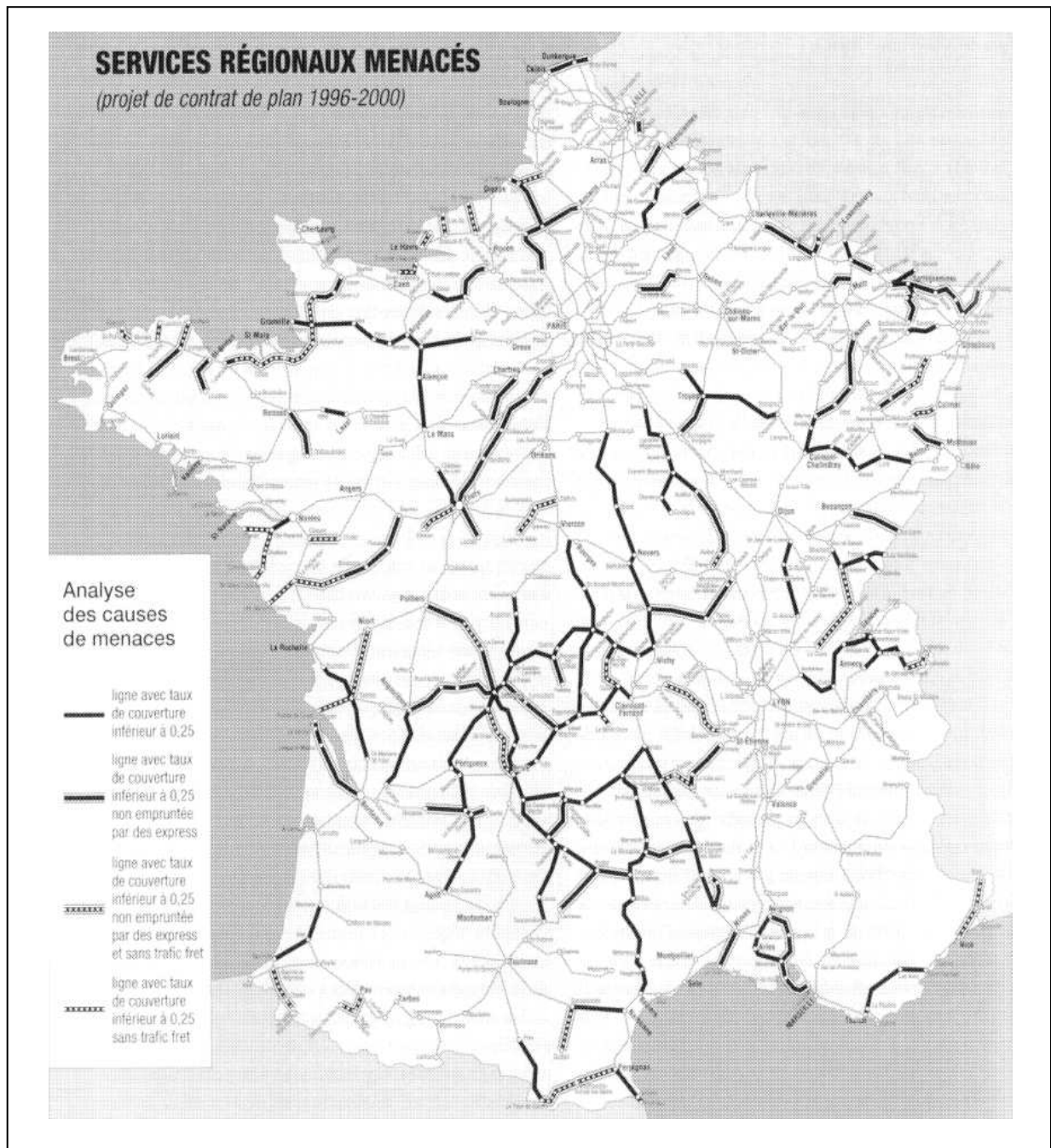
2.1.2. L’adhésion de fait des syndicats de cheminots : la régionalisation à l’épreuve du mouvement social de 1995

La situation financière de la SNCF est alors préoccupante voire « dramatique », selon le rapport Stoffaës de 1995 (*L’Europe : avenir du ferroviaire*, p. 140). Les déficits d’exploitation continuent de se creuser et l’endettement atteint 175 milliards de francs (26,7 milliards d’euros) en 1995 – 208 milliards en y incluant le service annexe d’amortissement de la dette¹. Le gouvernement Juppé mis en place en 1995 ne souhaite pas, dans un premier temps, que cette dette soit reprise par l’État, invoquant la nécessité de respecter les critères de Maastricht en vue du passage à la monnaie unique. Mais l’État accepte finalement d’en reprendre la moitié, à condition que la SNCF fasse des efforts concernant sa propre gestion. En même temps, les parts de marché du ferroviaire (voyageurs et marchandises) diminuent. Les investissements consentis pour le TGV ne s’accompagnent pas d’une hausse du chiffre d’affaires.

En ce qui concerne plus spécifiquement les liaisons d’intérêt régional, l’État désirant maintenir constant le niveau de sa participation financière, la SNCF estime qu’il manque 1,3 milliard de francs (198 millions d’euros) pour équilibrer le compte des TER et des EIR. L’entreprise propose alors une solution simple à travers le contrat de plan 1996-2000 : un programme de fermetures et de transferts sur route permettant d’atteindre de telles économies, en commençant par les segments dont le taux de couverture des charges par les recettes est le moins élevé. 6 000 kilomètres de lignes sont visés.

¹ Mis en place le 1^{er} janvier 1991, le service annexe d’amortissement de la dette (SAAD) est doté d’une comptabilité distincte au sein de la SNCF. Il est pour l’essentiel pris en charge par l’État, qui démontre à travers cette opération sa volonté de réduire la charge de la dette pesant sur l’entreprise. Néanmoins, le SAAD n’a jamais constitué une solution suffisante pour sortir la SNCF de l’engrenage de l’endettement.

Carte n°2 – Les services régionaux menacés par le projet de contrat de plan 1996-2000



Source : Emangard, Collardey, Zembri, 2002

Si le principe d’une modernisation des services régionaux de voyageurs ne fait plus l’objet de débats, la SNCF n’en distingue pas moins différentes catégories de besoins pour lesquelles le mode ferroviaire apparaît plus ou moins pertinent. Selon Jacques Fournier, président de la SNCF au moment où la commission Haenel rend son travail, « il ne saurait être question de repli ferroviaire » dans les

agglomérations ; dans les liaisons intervilles, « le train est en concurrence avec la voiture particulière et il peut être intéressant, pour des raisons d’intérêt général, d’encourager son utilisation » ; en revanche, dans les zones rurales, « il n’est pas sûr que le chemin de fer soit aujourd’hui la réponse la plus appropriée » (Fournier, 1993 : 130-135). De façon plus critique, les services ferroviaires régionaux sont pointés du doigt par le rapport Stoffaës de 1995 comme l’activité « qui pose les plus graves problèmes à la SNCF » : « Alors que beaucoup de trains mal remplis auraient dû être supprimés, leur nombre a augmenté : la longueur du réseau n’a pas diminué alors que celui des voyageurs-km transportés régressait » (p. 136).

Il existe donc un accord, partagé par les dirigeants de la SNCF et la plupart des experts, sur la nécessité de fermer certaines lignes déficitaires tout en maintenant voire en développant les services sur les lignes périurbaines et intervilles. La situation n’est pas sans rappeler la fin des années 1970. On se souvient du rapport Guillaumat de 1978 qui préconisait un resserrement des activités de la SNCF autour d’un « réseau-noyau ». Celui-ci aura lieu d’ailleurs en une quinzaine d’années. On observe également une réelle continuité dans les représentations des dirigeants de la SNCF : au vu de leur fréquentation, et donc de leur faible taux de couverture, certaines lignes ferroviaires régionales seraient inexorablement vouées à la fermeture ou au transfert sur route. Si les élus locaux et régionaux estiment que ces lignes doivent malgré tout être maintenues, à eux d’en assumer la charge financière.

Le conflit entre la SNCF et les Régions au sujet des fermetures de lignes n’a guère le temps d’éclater. Les cheminots se mettent en grève en octobre puis surtout en novembre-décembre 1995 en réaction au projet de réforme des régimes spéciaux de retraites. Le mouvement, qui dure plusieurs semaines, est largement suivi (les deux tiers des cheminots se déclarent grévistes au plus fort du conflit). Le « plan Juppé », élaboré sans concertation avec les syndicats, prévoyait notamment un alignement de la durée de cotisation des salariés de la fonction publique et des régimes spéciaux de retraites, dont celui des cheminots, sur celle du régime général (fixée à 40 annuités en 1993). Les cheminots ont également été échaudés par la parution de la carte présentant l’évolution prévisible du réseau selon le nouveau contrat de plan État-SNCF¹.

¹ Notons qu’il n’y aura plus de contrat de plan entre l’État et la SNCF après 1995.

Dans ce contexte, la régionalisation est ressentie comme un prélude à l’écèlement du réseau. Si elle n’est pas vraiment au centre des débats durant l’hiver 1995, elle fait globalement l’objet d’un rejet de la part de la base de la SNCF :

« En 1995, la régionalisation n’était pas un enjeu. On n’en parlait pas dans les AG. Simplement, on rejetait l’idée d’une SNCF rétrécie »¹.

Dès le départ, l’attitude des cheminots à l’égard de la régionalisation est mitigée, comme le résume ce cadre de la SNCF :

« Comme tout ça était né dans la continuité de la LOTI de Fiterman, ministre communiste, qui à l’époque n’était pas en rupture avec son parti, c’était forcément bien, même s’il y avait beaucoup de réticences à la décentralisation. C’est quelque chose qui ne passe pas chez les cheminots, il y a une énorme peur de la différence : s’il y a une prime de froid à Chambéry, pourquoi il n’y en aurait pas une à Marseille ? Il y a un égalitarisme viscéral. Ils ont dit que c’était l’écèlement du service public, que les Régions de droite allaient fermer toutes les lignes. Quand l’automoteur a été présenté, on a eu des réactions contre. Moi, je m’attendais à ce que ça bascule de notre côté : pas du tout. Ils ont inventé un discours assez théorisé en disant : l’automoteur à 160 km/h, c’est bien, mais c’est le démantèlement du service public, c’est pour ne plus desservir les petites gares. Donc on est contre »².

Le conflit place H. Haenel dans une posture délicate, entre le ministre des Transports Bernard Pons et des cheminots sans lesquels il sait que « sa » réforme ne peut aboutir. Contrairement à la base, les dirigeants syndicaux sont conscients de l’intérêt de cette réforme pour l’avenir des services régionaux de voyageurs et, par conséquent, pour l’avenir d’un grand nombre de cheminots. Bernard Thibault, alors secrétaire général de la CGT-cheminots (syndicat majoritaire à la SNCF), jouera un rôle clé en ne s’opposant pas au processus. Sa marge de manœuvre était pourtant réduite. En effet, nombreux étaient ceux, à la CGT, qui se déclaraient opposés à la régionalisation. On retrouvera certains d’entre eux dans le syndicat SUD après 1995. Les représentants de ce courant seront aux commandes de la CGT-cheminots après le départ de B. Thibault. La présence de ce dernier à la tête du syndicat majoritaire a donc été un facteur décisif. De leur côté, les dirigeants de la CFDT verront dans la régionalisation un moyen parmi d’autres d’assurer la pérennité de la SNCF, dont les grèves de 1995 ont d’une certaine manière démontré qu’elle était « mortelle ». Le soutien de Nicole Notat au « plan Juppé » suscitera de fortes tensions entre la CFDT-cheminots et l’organisation centrale. Elles se solderont quelques années plus

¹ Entretien avec un responsable syndical CGT (ex-CFDT) (20 mars 2007).

² Entretien avec un cadre du SAR (30 novembre 2006).

tard (en 2003) par le départ de dirigeants de la CFDT-cheminots vers la CGT. Certains avaient déjà rejoint SUD après 1995. De manière générale, l’attitude de la grande majorité des responsables syndicaux, comme celle des cheminots en général, évoluera progressivement d’une opposition plus ou moins radicale à une adhésion vigilante¹.

C’était déjà dans le but de susciter l’adhésion que H. Haenel avait organisé, dès 1994, une série de réunions avec les syndicats de cheminots :

« Je leur disais : écoutez, ce n’est pas compliqué, si on ne fait rien, on est parti pour supprimer 7 000 km de lignes, comme l’a annoncé le président de la SNCF. Vous qui êtes attachés à l’aménagement du territoire et au service public, vous allez accepter que tout ça vole en éclats ? »².

Le sénateur RPR bénéficiait d’un relatif crédit auprès des cheminots. La raison en est simple : lors des grèves de 1995, celui-ci ne s’était pas aligné sur la ligne « dure » du gouvernement. Il s’était d’ailleurs opposé, sur ce point, au ministre des Transports de l’époque, Bernard Pons. Avant le déclenchement des grèves, il avait demandé la révision du contrat de plan. La volonté de ne pas se mettre à dos les cheminots se lit dans la formulation même du rapport de 1994. La fin du préambule est, de ce point de vue, particulièrement éloquente :

« [La Commission propose] de redéfinir les rôles respectifs des trois acteurs intéressés :

- **la SNCF** qui doit considérer l’aménagement du territoire et sa participation à un service public contemporain comme une dimension majeure et permanente de ses missions [...] ;
- **la Région** dont les caractéristiques territoriales sont un maillon essentiel d’une politique d’aménagement du territoire et de modernisation du transport public [...] ;
- **l’État**, pour qui le développement des relations entre les Régions et la SNCF ne saurait conduire à un désengagement [...].

La Commission a inscrit ses travaux dans le cadre de l’unicité de l’établissement public, gestionnaire de l’infrastructure et exploitant du réseau ferroviaire national, et du maintien du statut de ses personnels [...] » (pp. 2-3)

Cet extrait illustre bien la manière dont H. Haenel, élu de droite de tendance plutôt libérale, et les co-auteurs du rapport ont cherché à neutraliser les éventuelles

¹ Même si une enquête réalisée en décembre 2000 par la SNCF indique que 73% des cheminots ressentent cette réforme comme un facteur de changement positif (« Les enjeux de la régionalisation », p. 6), nous ne disposons pas de données chiffrées indépendantes qui nous permettraient d’étayer cette affirmation. En revanche, après 2000, nous n’avons trouvé aucune trace dans la presse écrite d’une prise de position contre la régionalisation de la part des syndicats de cheminots.

² Entretien avec H. Haenel (9 décembre 2006).

oppositions en insistant sur le fait que la réforme promue n’avait aucun autre objectif que la régionalisation. Si l’image d’un homme capable de dialoguer ne pouvait à elle seule suffire à susciter l’adhésion des cheminots, la posture modérée de H. Haenel laissait des chances au projet.

En même temps qu’il cherche à convaincre les cheminots, H. Haenel démarche les conseillers techniques à Matignon, à l’Élysée et au ministère des Transports. Bercy se prononce contre le fait de transférer directement aux Régions (donc sans passer par la SNCF) les sommes nécessaires au fonctionnement du TER. Malgré cela, H. Haenel obtient, avec A.-M. Idrac, un arbitrage décisif favorable à l’expérimentation de la part du Premier ministre Alain Juppé.

Il est intéressant de constater l’implication, durant les années 1994-1997, des principaux acteurs de la « première » régionalisation des transports collectifs. J. Chauvineau, on l’a dit, participe activement à la rédaction du second rapport Haenel. Le fait qu’il ait été conseiller de Ch. Fiterman et qu’il conserve des relais au sein des organisations syndicales, en particulier à la CGT, est de nature à rassurer les cheminots. C. Martinand, ancien directeur de cabinet de Ch. Fiterman et artisan de la LOTI, est un acteur qui, au ministère de l’Équipement et des Transports, est l’un des plus mobilisés sur le sujet. Il est à l’époque directeur des affaires économiques et internationales. Il jouera un rôle d’intermédiaire entre A.-M. Idrac et les syndicats. Ch. Fiterman fera également l’interface entre A.-M. Idrac et les syndicats. Il exercera une influence discrète mais réelle, jusqu’au gouvernement Jospin, parmi les responsables politiques en charge des transports. Disposant de solides réseaux au sein des syndicats de cheminots, il fera figure d’intermédiaire, parfois de « sage » ou d’expert, dans différents dossiers. Malgré sa prise de distance d’avec le PC¹, les cheminots conservent plutôt un bon souvenir de son passage boulevard Saint-

¹ Déjà critiqué au sein de son parti pendant et après son passage au gouvernement, Ch. Fiterman lance un appel à la refondation qui a pour effet de le marginaliser définitivement. Après le mouvement des « rénovateurs » (derrière Pierre Juquin) et celui des « reconstructeurs » (derrière Claude Poperen et Marcel Rigout notamment), Ch. Fiterman prend la tête d’un autre mouvement de contestation interne, celui des « refondateurs ». Il quitte le PC en 1994. Il fonde alors un club de réflexion, le Forum alternatives européennes, et crée avec M. Rigout un éphémère mouvement politique, la CAP (Convention pour une alternative progressiste), regroupant des représentants de presque toutes les sensibilités de gauche. Il adhère finalement au Parti socialiste en 1998. Il se prononce, dans une ultime divergence avec le Parti communiste, en faveur du « oui » au référendum sur le traité constitutionnel européen.

Germain. L’ancienne équipe du ministre communiste s’est ainsi réunie pour préparer la réforme avec un gouvernement de droite.

On observe une chaîne de médiation¹ dont les maillons relient plusieurs espaces institutionnels (Nay, Smith, 2002). À partir des années 1992-1993, alors que ce rôle était essentiellement joué, jusque là, par J. Chauvineau, H. Haenel fera l’intermédiaire entre les différents univers sociaux concernés (industrialo-commercial, politique, administratif, syndical). Celui-ci dispose des ressources nécessaires pour activer le niveau national. Sa trajectoire politique ainsi que sa multipositionnalité institutionnelle (Sénat, région Alsace, puis SNCF, dont il deviendra administrateur en 1996) faciliteront grandement son action de médiation. En ce qui concerne les rétributions politiques attendues du succès de cette entreprise de politique publique², le nom d’H. Haenel a été évoqué pour présider, après 1995, le conseil d’administration de la SNCF, mais il n’a finalement pas été retenu. De son côté, J. Chauvineau continuera d’être actif. Il fera figure, dans la dernière phase du processus, d’expert reconnu et d’homme de réseaux. Une division du travail s’est opérée, au sein de cette coalition de réformateurs, entre un petit nombre d’acteurs chacun dotés d’une légitimité, de ressources et de capacités d’influence spécifiques, afin de porter la régionalisation comme une solution pertinente face aux difficultés rencontrées dans le domaine ferroviaire.

Les Régions, bien que méfiantes, sont conscientes de l’intérêt qu’elles peuvent avoir à élargir le champ de leurs responsabilités, à disposer d’une compétence visible et de budgets plus importants. L’État et la SNCF voient l’opportunité de relancer les services de proximité sans que cette relance ne porte atteinte à leurs finances. De leur côté, les syndicats de cheminots comprennent que la régionalisation est un moyen de continuer à faire du train un outil du service public. La relance du processus de régionalisation apparaît comme une solution assez largement partagée face aux difficultés rencontrées dans le domaine ferroviaire. Les

¹ Le terme de médiation n’est pas entendu, ici, au sens de l’approche par les référentiels, c’est-à-dire comme l’activité de production d’une représentation de la réalité sur laquelle des acteurs veulent intervenir (Jobert, Muller, 1987 ; Muller, 1995). Il est entendu au sens plus général de travail cognitif et stratégique de production d’accords entre des acteurs appartenant à des environnements institutionnels divers, aux logiques et aux intérêts différents voire antagonistes. Il englobe à ce titre d’autres notions, comme celle de traduction (Callon, 1986).

² On peut en effet définir comme suit les entrepreneurs de politique publique : « *people who are willing to invest resources of various kinds in hopes of a future return in the form of policies they favour* » (Kingdon, 1984 : 151).

acteurs de la réforme ont travaillé à poser les bases d’un consensus élargi. Mais ce dernier doit encore être consolidé.

2.2. De l’expérimentation à la généralisation : la consolidation du consensus

À l’issue du second rapport Haenel et du mouvement social de 1995, le gouvernement, la direction de la SNCF, la plupart des acteurs régionaux et des dirigeants syndicaux semblent percevoir l’intérêt d’une relance de la régionalisation des transports collectifs. Si l’élaboration d’un accord peut être établi, il reste encore à créer les conditions de son irréversibilité. L’expérimentation jouera un rôle majeur dans cette évolution. Permettant d’avancer de manière relativement consensuelle sous le visage du pragmatisme, elle débouche sur un « verrouillage » rendant toute remise en cause extrêmement difficile. La régionalisation fait à ce moment l’objet d’un large compromis transpartisan que les résultats positifs de l’expérimentation ne feront que conforter.

2.2.1. Une expérimentation « réversible » pour rendre le processus irréversible

Les grèves de 1995 entraînent la démission de Jean Bergougnoux de la présidence de la SNCF. Loïk Le Floch-Prigent le remplace. Rattrapé par l’affaire Elf, celui-ci démissionne six mois plus tard. Durant cette courte période, il donne une orientation très commerciale à l’action de la SNCF. Symboliquement, le client fait son apparition dans l’organigramme (avec la création d’un poste de directeur général « clientèle »). Lui succède, pour dix ans, Louis Gallois. Énarque, diplômé de HEC, directeur de cabinet de Jean-Pierre Chevènement au ministère de la Recherche, puis directeur général de l’Industrie, ce dernier prend la tête de la SNECMA (Société nationale d’étude et de construction de moteurs d’aviation), puis d’Aérospatiale, avant d’être appelé par A. Juppé pour devenir président de la SNCF. Se revendiquant de gauche, il est reconduit par le gouvernement Jospin, puis par le gouvernement Raffarin. De sensibilité jacobine, il n’est pas *a priori* favorable à la régionalisation. Il

comprend toutefois rapidement l’intérêt de la réforme, en termes financiers et en termes d’image, pour la SNCF.

Jusque là, les Régions avaient peu de prise sur l’organisation du système ferroviaire. La SNCF maîtrisait les coûts (coûts d’entretien, de modernisation et de développement de l’infrastructure, coûts d’exploitation) et les recettes (politique commerciale). Préalablement à l’expérimentation, un audit devait être réalisé afin d’identifier, au sein des comptes de l’entreprise, quelles étaient les charges et les recettes à affecter à l’activité TER et quelle était leur déclinaison dans les régions concernées. Ce travail devait permettre d’évaluer les besoins en contribution publique. Un appel d’offre est lancé en mars 1995. Il est remporté par le consultant KPMG. L’APCR assure la maîtrise d’ouvrage de cet audit co-financé par l’État et la SNCF. Maurice Dousset est missionné au sein de l’APCR pour le chapeauter. Les comptes-rendus ont lieu à l’Assemblée nationale.

Le rapport final est remis en février 1996. Sur la base des résultats de l’année 1994, il pointe un déficit réel de 5,1 milliards de francs (777 millions d’euros) pour l’activité TER. La participation de l’État étant de 3,9 milliards et celle des Régions d’environ 400 millions, 800 millions (122 millions d’euros) restaient pris en charge, de fait, par la SNCF. Cette somme devait donc être compensée pour que la régionalisation soit relancée sur des bases saines. Un protocole est signé le 26 avril 1996 par la SNCF et neuf Régions manifestant une volonté de participer à l’expérimentation. En juin de la même année, lors du débat sur l’avenir du transport ferroviaire qui a lieu à l’Assemblée nationale et au Sénat, le gouvernement annonce l’engagement de l’expérimentation le 1^{er} janvier 1997. En août, A.-M. Idrac et B. Pons envoient aux présidents des six Régions finalement retenues pour participer à l’expérimentation une lettre précisant le montant de la contribution de l’État les concernant. Ces Régions sont les suivantes : Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d’Azur et Rhône-Alpes. Après l’alternance politique de 1997 et la nomination de Jean-Claude Gayssot au ministère des Transports, le Limousin se joint au groupe de Régions pilotes.

Comment ces Régions ont-elles été choisies? Il s’agit en premier lieu de Régions volontaires. Mais au-delà de cet aspect, plusieurs critères ont joué. Les Régions expérimentatrices ont toutes une certaine expérience en matière de transports collectifs. Elles sont dans leur grande majorité densément peuplées et urbanisées. La présence de nombreux usagers potentiels renforçait les chances de

réussite de l’expérimentation et limitait les risques de dérive financière. En outre, impliquer dans l’expérimentation les régions les plus importantes en termes de trafic changeait la dimension de l’expérience et contribuait à l’irréversibilisation du processus. Le critère politique n’a joué que de manière marginale. Une seule Région de gauche (le Nord-Pas-de-Calais) figurait dans un premier temps dans le groupe de collectivités pilotes. Cela n’est pas surprenant dans la mesure où, à l’issue des élections régionales de 1992, deux Régions seulement avaient conservé un exécutif de gauche. Afin de rétablir un certain équilibre après les élections régionales de 1998, J.-C. Gayssot a ajouté le Limousin, place forte de la gauche et du Parti communiste. Il s’agissait en outre d’une petite région rurale ; or, ce type de région n’était absolument pas représenté dans le groupe de collectivités pilotes.

L’expérimentation devait durer trois ans. Les principes étaient les suivants : « un transfert de compétence sans transfert de charges », une expérimentation « réversible », « coopérative », « progressive »¹. Des discussions eurent lieu entre l’État et les Régions, d’une part, entre les Régions et la SNCF, d’autre part. Les discussions entre l’État et les Régions se déroulaient à l’APCR dans le cadre de groupes techniques réunissant les représentants des administrations régionales (DGS et directeurs « transports » notamment) et ceux de la DTT. Au cours de ces réunions, les résultats de la déclinaison régionale de l’audit KPMG étaient présentés, commentés et débattus. Un projet de convention cadre État-Région a été rédigé par la DTT, prenant en compte certaines revendications des Régions.

Ces discussions ne se déroulaient pas sans heurts. Un épisode, en particulier, est révélateur de la méfiance des Régions envers un État suspecté de vouloir transférer des responsabilités sans compensation financière suffisante. Au cours de l’été 1996, un débat s’est engagé au sujet de la clé de répartition et du montant global de l’enveloppe que l’État s’engageait à partager entre les Régions volontaires. Il impliquait notamment la présidente de la Région Nord-Pas-de-Calais, Marie-Christine Blandin. Celle-ci a fait valoir que la contribution de l’État pour sa Région ne représentait que 0,46 franc par voyageur-km alors que cette contribution était supérieure à 0,80 franc pour le Centre et l’Alsace. Le Nord-Pas-de-Calais, dont nous

¹ Note de la DTT, sous-direction des chemins de fer, bureau F3, septembre 1997.

avons vu le rôle moteur dans le processus de régionalisation, a alors menacé de retirer sa candidature avant qu’un accord ne soit finalement trouvé.

Toutes les Régions expérimentatrices finissent par signer une convention cadre avec l’État au début de l’année 1997. La dotation complémentaire de 800 millions de francs permet d’abonder la compensation de l’État à hauteur de l’intégralité des charges transférées aux Régions volontaires. Ces conventions, d’une durée de trois ans, présentent des contenus très similaires. Elles rappellent l’objet et le périmètre de l’expérimentation. Elles précisent également les compétences et les engagements respectifs des deux parties, et notamment le montant de la contribution financière de l’État, ainsi que les modalités de suivi de l’expérimentation. La contribution, versée directement aux Régions, passe de 4,3 milliards de francs (655 millions d’euros) en 1996 à 5,1 milliards (777 millions d’euros) en 1997, dont 2,78 milliards pour les Régions expérimentatrices (et 2,32 milliards pour la SNCF au titre des Régions non-expérimentatrices). La SNCF est informée mais elle ne participe pas aux discussions entre l’État et les Régions. Ces dernières disposant des sommes nécessaires à l’organisation des services régionaux, une seconde phase de discussion peut s’ouvrir, cette fois-ci entre les Régions et la SNCF. Elle se termine par la signature de conventions entre les deux parties.

L’état d’esprit n’est plus le même que dans les précédentes conventions Région-SNCF. Un certain rééquilibrage a lieu au profit des Régions. Des objectifs de recettes sont définis, un devis est établi par la SNCF, une date limite de rendu des comptes est imposée chaque année à l’exploitant, des clauses de bonus-malus relatives à la qualité du service apparaissent, de même que des systèmes de pénalités pour non-réalisation de l’offre. Certaines Régions ne participant pas à l’expérimentation anticipent la généralisation du transfert de compétence en introduisant de nouvelles clauses proches de celles que l’on vient d’évoquer dans leurs conventions. Mais leur marge de manoeuvre est limitée : la subvention de l’État reste à son niveau antérieur et elle est toujours versée à la SNCF.

Pour exercer leur nouvelle compétence, les Régions ont été incitées par l’État à établir des schémas régionaux de transport (SRT). Ces derniers présentent la « vision » à plus ou moins long terme (5 à 15 voire 20 ans) de la collectivité, énumèrent un certain nombre d’objectifs et définissent les actions permettant de les

atteindre¹. Leur contenu est assez dissemblable. Les SRT de la fin des années 1970 n’ont pas été remplacés par les « schémas de développement des transports » dont l’article 4 de la LOTI rappelait qu’ils devaient être intermodaux². Au début des années 1990, les acteurs des politiques régionales de transports collectifs ne disposaient pas de documents de planification (Zembri, Barberia, Schmitt, 1997). Les Régions qui se sont portées volontaires à l’expérimentation ont dû élaborer de nouveaux SRT, même si aucun texte ne les rendait obligatoires et si leur contenu n’était pas officiellement défini (sauf à travers les quelques lignes qui leur sont consacrées dans le rapport Haenel de 1994)³. Ayant compris qu’elles devaient être en possession d’un schéma avant le début de l’expérimentation, les Régions ont travaillé dans l’urgence et n’ont parfois même pas attendu d’avoir les résultats des études commandées pour mettre au point leur schéma⁴. Les conventions État-Région et Région-SNCF étant signées et les SRT rédigés, l’expérimentation à proprement parler pouvait commencer.

L’expérimentation issue d’un texte législatif n’est pas une pratique tout à fait nouvelle en France, même si elle n’a jamais atteint le niveau de développement d’autres pays, comme la Suisse, l’Allemagne ou les Etats-Unis (Bœuf, 2003). Le principal argument avancé par les partisans de l’expérimentation est celui du pragmatisme. Cette pratique permettrait d’avancer par étapes, de renoncer en cas d’échec sans subir les effets d’une mise en œuvre généralisée, de tirer des enseignements avant d’aller plus loin. Elle est admise par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision du 28 juillet 1993, pose cependant deux conditions générales : d’une part, seul le législateur peut décider d’une expérimentation ; et d’autre part, la

¹ Ces documents, généralement élaborés en concertation avec les autres échelons territoriaux, sont la plupart du temps organisés autour de trois éléments : un état des lieux de l’offre et de la demande de transport ; un diagnostic concernant les dysfonctionnements et le potentiel du système régional de transport ; une série de propositions pour améliorer la situation.

² L’intermodalité désigne habituellement l’« ensemble des possibilités de passage d’un mode à l’autre, tant pour un voyageur que pour des marchandises au cours d’un même déplacement » (Bavoux *et al.*, 2005 : 217).

³ Ce rapport faisait mention de schémas régionaux de transport qui devaient « fédérer », dans une perspective intermodale, les plans des différentes AOT. Ce rapport proposait quelques pistes concernant le contenu des SRT : « harmoniser les horaires et les correspondances » entre les différents transports collectifs, « développer l’usage du billet unique », « mieux coordonner la détermination des itinéraires et l’implantation des arrêts », « améliorer la cohérence des investissements réalisés au niveau national et local dans le secteur des transports ».

⁴ Dans la seconde moitié des années 1990, la relance des SRT dans les autres régions a eu lieu dans une optique de préparation à la généralisation de la réforme.

loi doit concilier le respect du principe d’égalité et la poursuite d’un objectif d’intérêt général. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, sans constituer un changement de nature par rapport à la pratique antérieure, lui donne une nouvelle ampleur. L’article 37-1 indique en effet qu’il est possible d’introduire dans la loi ou le règlement, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. Le droit à l’expérimentation des collectivités locales, qui est longtemps resté une question délicate, fait quant à lui sa véritable apparition tout en restant étroitement encadré par le niveau central. Le quatrième alinéa de l’article 72 autorise en effet les collectivités territoriales et leurs groupements à déroger, quand la loi ou le règlement l’a expressément prévu, aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l’exercice de leurs compétences. L’expérimentation fait aujourd’hui figure d’instrument d’action publique assez classique. L’expérimentation de la régionalisation des transports collectifs n’a pas été pour rien dans cette évolution.

Mais s’agit-il vraiment d’une expérimentation ? Le fait de faire porter l’expérimentation sur des régions candidates introduisait d’emblée un biais quant à ses résultats. En effet, seules les collectivités attendant des effets positifs de cette expérience étaient susceptibles de se porter candidates. Cette situation n’est pas sans rappeler celle décrite par Catherine Grémion (1979) dans le cadre de l’expérimentation de la réforme des services déconcentrés de l’État menée entre 1962 et 1964. Selon elle, les départements et les régions choisis ne l’ont pas été au hasard mais en fonction de la personnalité des préfets dont dépendait, estimait-on, le succès ou l’échec de l’expérience. S’agissant de la régionalisation des transports collectifs, les régions pilotes étaient dans leur grande majorité densément peuplées et urbanisées. La présence de nombreux usagers potentiels renforçait les chances de réussite de l’expérimentation et limitait les risques de dérive financière. De ce point de vue, le fait de faire participer le Limousin a renforcé la vocation expérimentale de l’opération dans la mesure où le succès était ici moins probable qu’ailleurs. En effet, dans les régions rurales, l’accroissement de l’offre ferroviaire se traduit moins que dans les régions urbanisées par une augmentation de la fréquentation et coûte donc plus cher qu’ailleurs, les recettes commerciales étant moins importantes.

Par ailleurs, parler d’expérimentation paraît difficile dans la mesure où les régions choisies représentaient plus de la moitié des trafics (hors Île-de-France et Corse). Impliquer les collectivités les plus importantes en termes de trafic changeait la dimension de l’expérience et rendait le processus un peu plus irréversible.

L’investissement des acteurs dans une nouvelle organisation du transport régional et l’exercice, par les Régions, d’une compétence touchant à l’univers quotidien des citoyens-usagers rendaient difficile, matériellement et politiquement, une éventuelle « recentralisation ». Le recours à l’expérimentation a ainsi créé un effet de « *lock-in* » (Arthur, 1989 ; Pierson, 2004) n’interdisant pas un retour en arrière mais rendant ce dernier de moins en moins probable (ou de plus en plus coûteux). Les résultats positifs de l’opération, qui ne feront que confirmer l’intérêt d’une généralisation, ont largement contribué au verrouillage du processus.

Au moment où l’expérimentation est décidée se joue un autre acte majeur dans l’évolution du secteur. En février 1996, un rapport est rédigé par un groupe de travail présidé par C. Martinand sur la base d’un certain nombre d’auditions (élus, représentants syndicaux, représentants d’usagers, professionnels, experts). Ce rapport est destiné à servir de support aux débats qui auront lieu les semaines suivantes au sein des conseils régionaux et des conseils économiques et sociaux régionaux, puis au sein du Conseil national des transports¹ et du Conseil économique et social, et qui sera poursuivi en juin au Parlement. À travers « vingt questions pour un débat », il s’efforce de comprendre les enjeux mis en évidence par la crise de fin 1995 et de dégager des perspectives d’avenir pour le transport ferroviaire². Intervenant à la suite de ce grand débat national, la loi du 13 février 1997 marque une étape fondamentale dans l’organisation du transport ferroviaire. Elle comprend deux volets : la création

¹ Institué par la LOTI, le Conseil national des transports est consulté sur les questions relatives à l’organisation et au fonctionnement des systèmes de transport de personnes et de marchandises. Il exécute des missions d’études et de propositions qui lui sont confiées mais peut aussi se saisir lui-même de questions qui lui paraissent nécessaires de traiter. Aujourd’hui présidé par un ingénieur général des Ponts et chaussées, cet organisme est composé de représentants du Parlement, des collectivités locales, des entreprises de transports, des syndicats, des usagers, de l’État, ainsi que de personnalités qualifiées. Ses missions ont évolué d’un rôle consultatif sur des projets de loi ou de règlement à des missions de réflexion et de concertation.

² Certaines de ces questions concernent directement les transports ferroviaires régionaux :

- « 1. 1 F par voyageur-kilomètre, est-ce l’ordre de grandeur de la subvention maximale pour assurer la solidarité territoriale ? Faut-il prévoir plus dans certaines régions défavorisées, la montagne par exemple ? »
- « 2. Quelles clarifications nécessaires dans les rôles respectifs de l’État, des Régions et de la SNCF ? »
- « 3. Quels principes fixés au niveau national et quelle liberté contractuelle pour les Régions dans leurs relations avec la SNCF ? »
- « 4. Quelle coopération des Régions, des Départements et des autorités urbaines pour améliorer les déplacements des usagers de bout en bout ? Au-delà du schéma régional, faut-il clarifier au plan législatif les compétences des collectivités locales en matière de transports ? »
- « 19. Où mettre en priorité d’éventuels crédits publics supplémentaires ? Régionalisation après audit KPMG, désendettement, investissements, tarifs sociaux... ? ».

d’un nouvel établissement public gestionnaire de l’infrastructure ferroviaire et la poursuite du processus de régionalisation. Le débat parlementaire, assez court, est marqué par le désaccord de l’opposition de gauche sur le premier volet (ce qui se traduit par le dépôt de nombreux amendements) et par son accord concernant le second volet. Les principaux syndicats de cheminots expriment quant à eux leur vive opposition au premier volet, leur attitude étant plus positive à l’égard du second volet.

La réforme de 1997 n’est qu’une étape confortant le processus de régionalisation engagé depuis plusieurs années. À l’inverse, la séparation entre exploitation et gestion de l’infrastructure bouleverse profondément l’organisation du système ferroviaire. Cette séparation a lieu en application de la directive européenne 91/440. En réalité, cette directive a été une opportunité pour créer un organisme de portage de la dette ferroviaire extérieur à la SNCF. Conformément à la volonté de l’Union européenne, cette réforme permettait d’ouvrir la voie à l’ouverture du secteur à la concurrence. Mais la réforme est allée au-delà des exigences communautaires, qui ne rendaient obligatoire que la séparation comptable entre exploitation et gestion de l’infrastructure. Le nouvel établissement public, qui devait s’appeler RFN (Réseau ferré national), portera finalement le nom « RFF » (Réseau ferré de France). Avec la loi du 13 février 1997, qui sera suivie de trois décrets d’application, RFF devient propriétaire, gestionnaire et maître d’ouvrage¹ du réseau ferré national.

La SNCF se trouve ainsi libérée de la charge de l’infrastructure. La propriété du domaine public ferroviaire est transférée pour l’essentiel à RFF. De même, 134,2 milliards de francs (20,5 milliards d’euros) de dette sont repris par l’EPIC. Un nouveau partage des rôles est opéré au sein du système ferroviaire. RFF est chargé d’assurer le financement, le développement, la cohérence et la mise en valeur du réseau. L’établissement exprime ses besoins, commande et paie les ouvrages réalisés par le maître d’œuvre. Il est responsable de la maîtrise des coûts et des délais et de la qualité de la réalisation. Il définit les principes et les objectifs applicables en matière de gestion du trafic et des circulations, de fonctionnement et d’entretien du réseau.

Cela conduit à la SNCF à se recentrer sur trois principaux « métiers » : l’exploitation, la gestion d’infrastructure déléguée et la maîtrise d’œuvre. En tant

¹ Dans le domaine des travaux publics, le maître d’ouvrage est la personne morale pour laquelle l’ouvrage est construit. Il ne doit pas être confondu avec le maître d’œuvre, qui est la personne physique ou morale qui conçoit et réalise l’ouvrage pour le compte du maître d’ouvrage.

qu’entreprise ferroviaire, la SNCF fait circuler des trains et paie à ce titre des redevances d’infrastructures à RFF. En tant que gestionnaire d’infrastructure délégué, elle est chargée, pour le compte de RFF, de la gestion des systèmes de régulation et de sécurité, de la gestion opérationnelle des circulations et du bon fonctionnement du réseau et des installations techniques. Enfin, en tant que maître d’œuvre pour les projets sur le réseau existant, elle apporte sa compétence technique au maître d’ouvrage et assiste ce dernier en réalisant les études techniques, en préparant les appels d’offres et en veillant à la bonne réalisation des travaux par les entreprises. Avec la création de RFF, la question du devenir des lignes régionales est donc dissociée des priorités de la SNCF, qui n’étaient jusqu’ici guère favorables au réseau secondaire. Un nouvel équilibre des rapports de force, plus subtil que durant la période précédente, est instauré.

Le second volet de la réforme concerne la régionalisation. L’article 14 de la loi du 13 février 1997 indique que la SNCF reçoit des concours financiers des collectivités locales et que ces concours donnent lieu à des conventions entre les collectivités et la SNCF. L’article 15 complète l’article 67 de la LOADT de 1995. Il précise que les Régions concernées par l’expérimentation sont autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs et qu’elles reçoivent chaque année directement de l’État une compensation forfaitaire des charges transférées. Il rappelle que la consistance, les conditions de fonctionnement et de financement de ces services ainsi que leur évolution sont fixées par une convention entre la Région et la SNCF. Enfin, il indique que l’expérimentation prendra fin au plus tard le 31 décembre 1999. L’article 17 prévoit que le gouvernement déposera un rapport au Parlement qui sera notamment consacré à l’évaluation de l’expérimentation.

2.2.2. Le consensus par-delà l’alternance

Quelques semaines après le vote de cette loi, un nouveau gouvernement est nommé. Lionel Jospin confie le ministère des Transports à Jean-Claude Gayssot, poste qu’il occupera jusqu’en 2002. Celui-ci prendra en charge la poursuite du processus de régionalisation. Entré jeune à la SNCF, où il exerce le métier de dessinateur industriel, J.-C. Gayssot adhère à 19 ans au Parti communiste. En 1972, il devient responsable de l’union départementale CGT de la Lozère et membre du

bureau fédéral du parti. La direction du PC l’appelle à Paris quelques années plus tard. Il travaillera notamment aux côtés de Ch. Fiterman. Il obtient par la suite des responsabilités dans les instances centrales du Parti communiste, d’abord au comité central, en 1979, puis au bureau politique, en 1982. Il est député de Seine-Saint-Denis de 1986 à 1997.

Quelques mois après sa nomination au ministère des Transports, il entreprend la « réforme de la réforme ». Il ne revient pas sur la création de RFF car cela aboutirait, selon lui, à faire de nouveau porter la dette ferroviaire par la SNCF¹. Cependant, ce n’est faute d’avoir cherché, avec son cabinet, des solutions alternatives. Selon Claude Martinand, qui fut le premier président de RFF :

« En mai-juin [1997], on m’a interdit de voter le budget complet de RFF, de recruter au-delà de quelques unités. C’est seulement vers la mi-juillet qu’on m’a laissé commencer à embaucher. [...] Progressivement, Gayssot a compris qu’on apportait des choses novatrices. Avec les syndicats de cheminots, on se mettait d’accord sur pas mal de choses contre la direction de la SNCF »².

Il apporte toutefois un certain nombre de compléments à la réforme de 1997³. En particulier, il relève le niveau des dotations en capital au bénéfice de RFF à hauteur de 37 milliards de francs (5,6 milliards d’euros) dans le cadre d’un engagement pluriannuel (1999-2001) afin de stabiliser la dette. La partition SNCF/RFF ayant créé des inquiétudes par rapport à l’unicité du système ferroviaire, il crée un Conseil supérieur du service public ferroviaire (CSSPF) placé auprès du ministre des Transports. Le décret du 19 mars 1999 lui donne comme mission de « veiller au développement et à l’évolution équilibrée du secteur ferroviaire, à l’unicité du service public ferroviaire, à la cohérence dans la mise en œuvre de ces orientations par les deux établissements publics – RFF et SNCF – ainsi qu’au respect des missions de service public de ces deux établissements ».

Durant son passage au ministère des Transports, J.-C. Gayssot s’est montré très favorable au mode ferroviaire, comme le prouve son action en faveur de la stabilisation de la dette (qui n’est toutefois pas reprise par l’État), du fret ferroviaire

¹ « Entretien. Jean-Claude Gayssot : “Nous sommes entrés dans un processus de conquête” », *L’Humanité*, 28 avril 1999.

² Entretien avec Claude Martinand réalisé par Jean-Pierre Williot (5 avril 2007). Cet entretien peut être écouté sur le site www.memoire-orale.org.

³ L’ancien ministre s’est récemment prononcé pour la « réintégration » de RFF au sein de la SNCF et pour une reprise de la dette du système ferroviaire par l’État. Jean-Claude Gayssot, « Il faut réintégrer RFF dans le groupe SNCF », *L’Humanité*, 11 septembre 2007.

(avec un objectif, certes loin d’avoir été atteint, de doublement du trafic fret SNCF en dix ans) ou encore la multiplication des crédits affectés au rail dans les contrats de plan État-Région (3,7 milliards d’euros inscrits dans les contrats 2000-2006, soit huit fois plus que dans la génération de contrats précédente). Néanmoins, l’attitude de J.-C. Gayssot à l’égard de la régionalisation peut être qualifiée d’ambiguë, du moins dans un premier temps. Nous avons déjà évoqué la méfiance des cheminots vis-à-vis de ce processus et de la décentralisation en général, vécue comme un facteur de rupture d’égalité. J.-C. Gayssot s’inscrit dans le même schéma de pensée. Il mènera malgré tout la réforme jusqu’à la généralisation :

« La régionalisation ferroviaire fait partie des réformes majeures du gouvernement Jospin qui ont été voulues, désirées, acceptées par tous les partenaires sociaux, ce qui est suffisamment rare pour être mentionné. Mais quand j’étais député, de 1986 à 1997, mon parti et les syndicats étaient contre, avec l’argument qu’il y avait un risque de démantèlement de l’unicité de la SNCF, et moi aussi j’étais contre »¹.

Comme ses prédécesseurs, il voit l’intérêt qu’il peut y avoir à relancer le transport ferroviaire régional en impliquant les Régions, autrement dit sans porter atteinte à l’équilibre financier de la SNCF et en stabilisant la contribution financière de l’État². La « conversion » de J.-C. Gayssot ne s’explique pas simplement par l’obligation de poursuivre une réforme déjà bien engagée et faisant l’objet d’un large consensus politique. Elle s’inscrit dans un mouvement plus général d’adhésion qui concerne également, on l’a vu, les syndicats de cheminots après le mouvement social de 1995.

L’évolution des structures organisationnelles en cours d’expérimentation indique que le processus s’institutionnalise progressivement. Les services « transports » des conseils régionaux commencent à s’étoffer afin de pouvoir gérer la relation conventionnelle avec la SNCF. Ils restent néanmoins relativement modestes et ne connaîtront un véritable saut quantitatif qu’après 2002. La SNCF adapte également sa structure à la régionalisation. Elle crée auprès de son conseil d’administration une commission « régionalisation » en 1997. Celle-ci est présidée par H. Haenel, qui est devenu entre temps administrateur désigné par l’État au titre

¹ Entretien avec J.-C. Gayssot (22 juin 2004).

² Jean-Pierre Duport, président de RFF de 2002 à 2005, dresse le même constat : « Pourquoi la régionalisation ? Parce que, sans doute, chacun avait l’intuition qu’il n’y avait plus d’argent à tirer du côté de l’État et que c’est du côté des Régions qu’on pouvait espérer soutirer un peu d’argent pour la modernisation du matériel et pour maintenir la clientèle ». Entretien réalisé par Jean-Pierre Williot le 12 avril 2007 et disponible sur le site www.memoire-orale.org.

des personnes qualifiées. Cette commission, qui deviendra par la suite un comité, s’occupe en particulier d’étudier les conventions et les avenants (nombreux) à ces conventions.

Par ailleurs, au début de l’année 2000, la direction du transport public régional et local (DTPRL) succède à la direction de l’action régionale. Cette évolution traduit la « volonté de l’entreprise de se positionner sur tout le spectre des déplacements de la vie quotidienne »¹. Non seulement la nouvelle direction contrôle l’activité TER, mais elle pilote également l’ensemble des filiales impliquées dans le transport public à différents niveaux². Au même moment sont mis en place des directeurs délégués TER (DDTER). Placés sous l’autorité des directeurs régionaux SNCF, ils assurent la maîtrise d’ouvrage de l’activité TER. Responsables d’un compte et d’un projet avec le « client » Région, les directions déléguées TER sont dotées de compétences (en marketing, communication, contrôle de gestion, etc.) leur permettant de remplir leurs missions.

Enfin, le TER se dote d’une nouvelle identité visuelle. Après les quatre couleurs choisies par les Régions, le matériel est uniformisé progressivement à partir de 1997. Il est désormais peint en bleu et gris métallisé, comme les TGV. Cela donne de l’unité au parc et renforce l’identité visuelle de la SNCF. En même temps, classiquement dans l’histoire du TER, cette démarche permet d’associer le transport régional à l’image moderne et positive véhiculée par le TGV. De nouveaux types de matériel roulant font leur apparition, comme l’autorail monocaisse X 73500. Un nouveau logo est lancé en 2001.

¹ DTPRL, « Les enjeux de la régionalisation », décembre 2000 (p. 11).

² Comme la société Via-Cariane (devenue Keolis), numéro un sur le marché français du transport public urbain.

Illustration n°3 – La nouvelle identité visuelle du TER (nouvel autorail monocaisse X 73500 et nouveau logo)



Source : www.passiondestrains.com



Source : SNCF

L'expérimentation devait prendre fin le 31 décembre 1999. Elle sera finalement prolongée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999 et s'achèvera à la fin de l'année 2001. Il y a plusieurs raisons à cela. D'une part, le Limousin a été intégré tardivement, en 1999, dans le groupe de régions pilotes. D'autre part, la SNCF remplaçait à l'époque le règlement FC 12 K de calcul des coûts par une comptabilité analytique plus transparente. Cela correspondait d'ailleurs au souhait des collectivités régionales, la mutualisation des coûts induits par cette méthode empêchant de répercuter des gains de productivité sur les seuls comptes de la région concernée. Or, l'entreprise rencontra des difficultés qui provoquèrent des retards dans l'application du nouveau règlement.

La régionalisation a fait l’objet d’un suivi régulier. Les Régions devaient envoyer chaque année au ministère un rapport sur l’utilisation qui était faite des transferts financiers de l’État ainsi que sur les actions menées sur leurs fonds propres. Les DRE suivaient l’expérimentation et faisaient remonter les informations au niveau central. Formellement l’expérimentation a bénéficié du suivi d’un comité national réunissant l’ensemble des Régions, la SNCF et l’État, l’idée étant de faire partager le plus largement possible les enseignements de l’expérimentation. Un comité national de pilotage, aux missions beaucoup plus opérationnelles, a également été mis en place. Composé des Régions expérimentatrices, de l’État et de la SNCF, il s’est réuni au moins une fois par an.

De nombreux ajustements ont eu lieu au cours de cette période. Nous reviendrons plus tard sur les calages financiers qui ont fait l’objet de discussions parfois vives entre l’État et les Régions. En plus des nombreux échanges de courriers entre la SNCF et l’ARF¹ qui eurent lieu au cours de l’expérimentation, nous avons trouvé dans les archives de la SNCF des lettres de réclamation et de protestation, datées pour la plupart de l’année 2000, émanant directement de présidents de Régions. Par exemple, le président de la Champagne-Ardenne se plaint que la gare de Chaumont, chef-lieu de département situé sur la ligne internationale Paris – Bâle, soit affectée au service régional et demande son affectation aux Grandes lignes. De même, le président de l’Aquitaine, qui regrette que l’affectation des gares aux différentes activités aient lieu sans consultation préalable des Régions, constate que la gare d’Arcachon et celle de Marmande ont été affectées à l’activité TER alors qu’il y circule des trains Grandes lignes et des TGV. Le président de la Région Poitou-Charentes se plaint de la réduction du parc de matériels roulant dans sa région, craignant que le matériel loué aux autres activités ne soit pas pris en compte dans la dotation de renouvellement du parc de la Région. Les exemples sont nombreux. Ils démontrent que, à côté des relations entre la SNCF et l’ARF, des questions ont été traitées au cas par cas dans le cadre de relations bilatérales entre les Régions et l’entreprise publique.

¹ L’ARF a été créée en décembre 1998. Elle prend le relais de l’Association des présidents de conseils régionaux (APCR), qui succédait elle-même à l’ANER. L’APCR n’a pas survécu aux élections régionales qui eurent lieu la même année, les présidents socialistes refusant de siéger avec les quatre présidents élus avec les voix du FN.

En principe, toute expérimentation doit se solder par une évaluation (Bœuf, 2003). Comment juger, sinon, de l’opportunité de généraliser un dispositif ? La décision du Conseil constitutionnel du 21 janvier 1994 fait d’ailleurs du bilan de fin d’expérimentation une obligation. Concernant spécifiquement l’expérimentation de la régionalisation des transports collectifs, l’article 17 de la LOADT précisait qu’elle devait donner lieu à une évaluation. Le ministère, en lien avec les DRE, a effectivement commandé un petit rapport en vue de la préparation du projet de loi de généralisation. Mais celui-ci n’a pas fait grand bruit. Il n’a constitué qu’un bilan parmi d’autres. Un rapport a en effet été produit par l’ARF, une étude a été demandée par le comité central d’entreprise de la SNCF et des évaluations ont été réalisées par les conseils économiques et sociaux régionaux.

Cependant, tous les rapports que nous venons d’évoquer convergent pour affirmer que l’expérimentation a été positive. De 1997 à 2002, l’offre ferroviaire TER globale a progressé de 24,6%. La progression a été de 32,8 % dans les régions expérimentatrices et de 16,8% dans les autres. L’accroissement de l’offre TER routière a été moins importante (+ 12% pour l’ensemble). Durant la même période, le trafic TER a augmenté de 21,4% : 25,1% dans les régions expérimentatrices, 17,2% dans les autres. Au cours de l’expérimentation, les Régions pilotes ont diminué le besoin de contribution publique par voyageur, ce qui peut être interprété comme un signe d’efficacité de la gestion régionale. En 2002, une croissance de l’offre de 4% s’est traduite par une croissance du trafic de 3,4% et une croissance de la contribution des Régions de 2,3% seulement. Au cours de l’expérimentation, les recettes ont augmenté de 32,8% : 36,6% pour les régions expérimentatrices, 28,6% pour les autres. Par ailleurs, la progression est notable en termes de qualité : ponctualité des trains, services en gare et dans les trains, etc. Les Régions non-expérimentatrices semblent avoir opéré un rattrapage en fin d’expérimentation, anticipant une prise de compétence qui apparaissait de plus en plus certaine. En effet, l’écart en termes d’offre et de trafic TER est beaucoup plus important en début qu’en fin de phase expérimentale¹ (CERTU/ENTPE, 2001 ; Faivre d’Arcier, 2002 ; Chauvineau, 2003).

¹ Entre 1996 et 1999, l’offre avait progressé de 11,2% dans les régions expérimentatrices contre 2,4% dans les autres régions. Dans le même temps, le trafic ferroviaire régional avait augmenté de plus de 12% dans les régions expérimentatrices contre 6,35% dans les autres régions.

Ces améliorations sont le résultat d’un renforcement des dessertes, de réouvertures de lignes, de travaux de rénovation de gares, de programmes d’achat de matériel roulant ou encore de la mise en place de tarifications spécifiques (abonnements de travail, abonnements étudiants, tarifs combinés ferroviaires et urbains, etc.). Les Régions ont investi au-delà de la contribution de l’État. Néanmoins, le bilan n’est pas aussi positif pour toutes les Régions. Dans le Nord-Pas-de-Calais, la faible évolution de l’offre et, plus encore, du trafic s’explique par le fait que cette Région, on l’a évoqué, s’est investie très tôt dans ce domaine. Cette dernière a déjà atteint sa « vitesse de croisière » à la fin des années 1990 comme le montre la forte fréquentation de ses trains. Le cas du Limousin est différent. La quasi-stagnation de l’offre (+ 3,2% entre 1997 et 2002) et la baisse du trafic (- 13,5% sur la même période) s’expliquent par le caractère rural de cette Région, dont nous avons déjà évoqué les difficultés qu’il pouvait susciter en matière de transport ferroviaire.

L’existence d’un consensus transpartisan et d’un accord transcendant les alternances gouvernementales apparaît clairement. Le bilan positif de l’expérimentation conduit J.-C. Gayssot à mener le processus jusqu’à la généralisation. Il poursuit en cela la réforme Pons-Idrac (RPR-UDF) qui était elle-même le prolongement de la LOTI de Ch. Fiterman (PC).

2.2.3. La généralisation, entre consensus et tensions dans les négociations financières

Profitant d’une « fenêtre parlementaire » à la fin de l’année 2000, le gouvernement inclut dans la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 des dispositions relatives à la régionalisation. Le dispositif expérimental est généralisé (hors Île-de-France et Corse) à compter du 1^{er} janvier 2002. Les Régions deviennent AOT à part entière. L’article 124 de la loi SRU indique que :

- « La région, en tant qu’autorité organisatrice des transports collectifs d’intérêt régional, est chargée, à compter du 1^{er} janvier 2002, de l’organisation :
- des services ferroviaires régionaux de voyageurs [...] ;
- des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés.

À ce titre, la région décide, sur l’ensemble de son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l’information de l’usager, en tenant compte du schéma national multimodal de services collectifs de transport de voyageurs et du schéma régional de transport, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements, de la cohérence et de l’unicité du système ferroviaire dont l’État est le garant »¹.

Des conventions Région-SNCF fixent les conditions d’exploitation et de financement des services ferroviaires régionaux.

La SNCF est maintenue comme opérateur unique sur le réseau national. Il s’agit une nouvelle fois, comme le rappelle ce conseiller technique de J.-C. Gayssot, de faire en sorte que la réforme soit acceptable et acceptée par les cheminots, dont le mouvement social de 1995 a démontré qu’ils conservaient une forte capacité de mobilisation :

« Il fallait qu’on écrive dans la loi et les décrets que les AOT ne pouvaient pas contracter avec un autre opérateur que la SNCF. Le Conseil d’État nous a laissé faire. Il est épatant de dire que le seul contractant possible, c’est la SNCF. On n’était déjà pas vraiment dans les clous par rapport à Bruxelles, mais on ne pouvait pas tout faire d’un coup. Tout le monde l’avait bien compris, y compris le Conseil d’État. On a eu une lettre d’observation qui abordait cette question. Mais c’est passé. On ne pouvait pas aller plus loin vis-à-vis des cheminots et de toute une partie de la gauche »².

La loi SRU comporte également des dispositions relatives à la coopération entre AOT. Elle ouvre la possibilité de créer des « syndicats mixtes de transport » afin de coordonner les services des différentes autorités, de mettre en place un système d’information aux usagers et de rechercher la création d’une tarification coordonnée et des titres de transport uniques ou simplifiés.

Enfin, la loi prévoit la création facultative de « comités de ligne » composés de représentants de la SNCF, d’usagers, de salariés de la SNCF et d’élus régionaux et locaux pour examiner la définition et la qualité du service ligne par ligne. Ce dispositif constitue un autre exemple de généralisation d’une expérience locale. Des comités avaient été mis en place au début des années 1990 en Alsace pour réfléchir à l’avenir de certaines lignes, en particulier dans la vallée de Sainte-Marie-aux-Mines. La ligne qui allait de Sélestat à Saint-Dié traversait les Vosges et empruntait un tunnel à Sainte-Marie-aux-Mines. Ce tunnel n’a pas été entretenu par la SNCF et a

¹ Les sections 2 et 5 du titre III de la loi SRU, qui concernent la régionalisation des transports collectifs, sont présentées en annexe n°4.

² Entretien avec un conseiller technique du ministre des Transports J.-C. Gayssot (15 novembre 2006).

dû être fermé à l’exploitation ferroviaire en 1973. Un projet d’utilisation routière du tunnel a émergé après cette fermeture. Pour mener à bien la fermeture de la voie et la mise en place du service routier, la Région a réuni un groupe de concertation. Cette structure a par la suite été reproduite en d’autres endroits, en particulier au Nord de l’Alsace. La Région, qui faisait partie du groupe de Régions pilotes, a généralisé ces comités à l’ensemble de son réseau après 1997. La possibilité de créer de tels dispositifs a finalement été intégrée trois ans plus tard dans la loi SRU¹.

Pour que la régionalisation soit effective, il fallait produire des comptes régionaux TER. Les Régions devaient en effet connaître le montant des charges et des recettes les concernant. Jusque là, les comptes TER étaient issus d’une ventilation, par direction régionale, d’agréments économiques centraux répartis selon des clés moyennes établies nationalement. Le directeur TER régional se voyait en quelque sorte « attribuer » son compte depuis la direction parisienne au lieu de contribuer à sa production. Conçu pour évaluer la contribution nationale versée par l’État à la SNCF, ce système était inadapté à un pilotage local fondé sur des coûts effectifs et sur la relation avec une AOT. Suite à l’audit KPMG de 1996, la SNCF a pris ce projet à bras le corps. Un directeur du projet comptes TER a été nommé et a travaillé en lien avec le directeur de la DTPRL. De nouvelles règles de gestion ont été construites. Cette démarche a constitué une véritable « révolution copernicienne » pour la SNCF². Elle a permis de donner aux directeurs régionaux des points de repère dans les négociations avec les Régions, ainsi qu’avec les directions centrales de la SNCF et entre activités.

Un audit a été réalisé par le consultant Arthur Andersen pour attester les comptes de la SNCF. Il a été payé par les trois partenaires habituels : l’État, l’ARF et la SNCF. Il y a eu différentes vagues d’attestation. La dernière a conduit à un rapport présenté devant l’ARF et des représentants de l’État en juin 2001. La SNCF disposait alors d’une base attestée des comptes TER pour l’année 2000. C’est sur cette base qu’ont été calculés les transferts financiers de l’État. Il y avait trois composantes

¹ Les comités de ligne constituaient l’une des revendications phares des associations d’usagers des transports. Le président de la Fédération nationale des associations d’usagers des transports (FNAUT) pouvait donc se réjouir de cette initiative : « Depuis 1992, nous plaitions pour une revitalisation des lignes régionales et une gestion rapprochée de l’usager », « TER : la décentralisation généralisée », *Les Échos*, 24 septembre 2001.

² Ce sont les mots du rapport Chauvineau de 2003 (*Premier bilan de la régionalisation ferroviaire*, rapport au Conseil économique et social, p. 73).

dans la dotation : une contribution pour l’exploitation des services transférés permettant au compte TER d’être équilibré ; une dotation complémentaire pour aider au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés ; une contribution correspondant à la compensation de tarifs sociaux (familles nombreuses, militaires, etc.) mis en œuvre à la demande de l’État, applicables à tous les services ferroviaires et induisant des pertes de recettes.

Pour l’exploitation, le déficit de l’activité TER de chaque région était compensé sur la base du compte 2000. Le calcul était quelque peu différent pour les Régions expérimentatrices car elles avaient déjà bénéficié de subventions de l’État pendant l’expérimentation. Elles ne pouvaient pas bénéficier d’une compensation calculée à partir de leur compte 2000 car elles avaient puisé sur leurs ressources propres pour développer l’offre entre 1997 et 2000. Un système de calcul a été mis en place pour prendre en compte l’effort financier que ces Régions avaient fourni pendant la phase expérimentale (en plus des compensations de l’État). La logique était de transférer, après l’avoir actualisée, la somme issue du calcul de 1996. Le procédé est finalement conforme à la plupart des transferts de compétence. Les transferts financiers sont calculés à partir des charges liées à l’exercice d’une compétence à un moment précis.

Cependant, pour que le transfert ait lieu dans de bonnes conditions, il fallait que la réalité des coûts du TER soit prise en compte au plus juste. C’est la raison pour laquelle une dotation pour le matériel a été ajoutée à la compensation pour les charges d’exploitation. Le matériel roulant n’était pas considéré à sa valeur d’amortissement comptable, mais à sa valeur de remplacement en fonction du parc existant. Cet aspect constitue l’une des « leçons » les plus explicites de l’expérimentation. C’est en effet au cours de cette phase qu’a émergé la nécessité de cette dotation complémentaire. Il n’y a eu aucun débat sur la dotation liée aux tarifs sociaux, que l’État obligeait à respecter. À l’inverse, de vives discussions se sont engagées sur le montant de la dotation relative au matériel roulant (notamment sur la question du parc pris en compte pour le calcul de cette dotation) ainsi que sur le montant de la dotation relative à l’exploitation.

Cette dernière est le fruit de négociations serrées entre la SNCF, l’État et les Régions. Le premier chiffre avancé par l’État a immédiatement été jugé insuffisant par l’ARF. Celle-ci considérait qu’il manquait 150 millions d’euros : « Cette réforme est utile, mais, à travers elle, l’État cherche à transférer aux Régions les difficultés

assumées sur les territoires par la SNCF, et ainsi à améliorer les comptes de l’entreprise », prévenait son président, Jean-Pierre Raffarin¹. Ce dernier était alors à la tête de la seule Région (Poitou-Charentes) ayant toujours refusé d’entrer dans le conventionnement avec la SNCF. Il est vrai que les caractéristiques de ce territoire pouvaient faire douter ses dirigeants de la pertinence du rail. J.-P. Raffarin n’a pas directement participé aux négociations financières. « Porte-voix » des Régions plutôt que négociateur, il est apparu plus tard dans le processus, lorsqu’il s’est agi de demander plus d’argent à l’État. L’ARF fera pression sur le gouvernement en brandissant notamment l’arme de la non-signature des conventions Région-SNCF. H. Haenel estimait de son côté que si la SNCF avait bien joué le jeu de la régionalisation, cela était loin d’être le cas du ministère, l’élaboration du décret d’application ayant pris du retard et le gouvernement se montrant, selon lui, peu généreux.

Outre le montant des transferts financiers, les Régions s’opposaient à différentes clauses, comme celle qui voulait leur faire supporter 50% des déficits résultant des mouvements sociaux. Au-delà du clivage gauche-droite, ce sont les présidents des Régions où le TER occupait une place importante dans le budget qui se sont montrés les plus hostiles aux propositions de l’État. C’est le cas par exemple de Daniel Percheron, président PS du Nord-Pas-de-Calais, ou encore d’Anne-Marie Comparini, présidente UDF de Rhône-Alpes². Finalement, l’État transfèrera 1,5 milliard d’euros en 2002 au titre du transfert de compétence, soit 30% de plus qu’en 2001, cette dotation étant indexée sur la dotation globale de décentralisation (DGD). Début 2002, une nouvelle série de conventions est passée entre la SNCF et les Régions.

Ainsi, la « boucle » amorcée au début des années 1990 avec la mise en place de la commission Haenel s’achève. Le consensus autour de la régionalisation des transports collectifs n’a fait que s’élargir. La coalition d’acteurs observée, qui s’est impliquée dans un travail à la fois stratégique, cognitif et justificateur, a activement contribué à l’élaboration d’accords. À la veille de la généralisation, si les modalités du transfert de compétence donnent lieu à d’inévitables tensions, *plus personne ne*

¹ « Ferroviaire : les régions bouclent un acte majeur de la décentralisation », *Les Échos*, 27 mars 2002.

² « Les discussions sur le financement retardent la régionalisation de la SNCF », *Le Monde*, 27 novembre 2001.

conteste, sur le principe, l’intérêt d’une telle réforme. À l’issue de cette phase de reformulation s’ouvre une nouvelle phase de stabilité au cours de laquelle les Régions, qui bénéficient désormais d’un statut d’AO à part entière, vont apprendre à jouer un nouveau rôle.

Conclusion du chapitre 1 – La construction par étapes du compromis

Entre le rapport Nora et la réforme de 1971, qui cherchent à reporter le coût des omnibus sur l’État plutôt que sur les collectivités locales, et la loi SRU de décembre 2000, qui clôt la seconde phase du processus de régionalisation, on observe un long cheminement au cours duquel s’est construite une évidence : les Régions constituent l’échelon « naturel » de gestion des transports collectifs d’intérêt régional. Avant 1981, la Région n’est qu’un type d’institution locale parmi d’autres (le Département en premier lieu) autorisé à intervenir. Après 1981, sa légitimité à agir n’est à aucun moment remise en cause au profit d’un autre échelon. L’argument fonctionnel apporte certains éclaircissements. Étant donnée la taille des départements français, les lignes ferroviaires franchissent souvent leurs limites, ce qui suscite des difficultés de gestion. En même temps, au fur et à mesure que le processus progressait, les structures organisationnelles ont été modifiées, des habitudes de coopération ont été créées, les relations se sont institutionnalisées. Il devenait par conséquent de plus en plus coûteux de remettre en cause la responsabilité des Régions. Une fois le « chemin » choisi, le déclenchement de mécanismes d’auto-renforcement a eu pour effet de limiter le choix d’alternatives (Pierson, 2000).

La régionalisation des transports collectifs repose depuis le début des années 1980 sur le principe d’un compromis consistant à concilier le maintien des équilibres financiers de la SNCF et de l’État et celui des missions de service public régional. Si ce principe a fait l’objet d’un consensus transpartisan, il a également suscité l’adhésion des principaux acteurs concernés par la réforme. Pour l’État, c’est une manière d’« externaliser » les coûts d’une relance des transports collectifs régionaux. Cette considération avait déjà été à l’origine du transfert aux Régions de la compétence sur les lycées. Pour les Régions, c’est le moyen d’exercer une responsabilité nouvelle, d’autant plus intéressante qu’elle s’accompagne d’une forte visibilité. La SNCF trouve également de nombreux avantages à cette réforme. Celle-ci lui permet d’assurer des missions de service public, ce qui renforce sa légitimité, sans avoir à en assumer les coûts financiers. En outre, la SNCF profite des retombées positives, en termes d’image, de l’achat par les Régions de trains neufs au design moderne. Les bénéfices sont d’autant plus importants que la SNCF reste, de manière

certaines temporaire, en situation de monopole. Avec la mise en place de RFF, la régionalisation permet à l’entreprise de se concentrer sur son activité commerciale et sur la recherche d’une plus grande compétitivité face à l’automobile, à l’avion et aux futurs concurrents sur le marché du transport ferroviaire à l’heure de la libéralisation du secteur. Enfin, pour les syndicats de cheminots, c’est le moyen d’assurer la pérennité du service public ferroviaire, auquel sont attachés des intérêts professionnels.

Processus s’inscrivant dans une temporalité relativement longue, la régionalisation des transports collectifs a progressé par à-coups à travers une série de « cliquets ». La construction du consensus s’est faite par l’implication, à chaque étape, de différents acteurs. Dans cette logique, l’expérimentation a joué un rôle fondamental dans la construction du caractère irréversible du processus, qui est longtemps resté incertain. Impliquant les collectivités les plus importantes, elle a en même temps permis de convaincre les autres sur la base de résultats concrets.

À côté des rapports de force, dont nous avons vu l’importance, en particulier au sein de la SNCF, la persuasion, la production de preuves et les stratégies d’intéressement ont joué un rôle central. L’approche diachronique montre bien que la construction d’un intérêt commun était loin d’aller de soi. La régionalisation des transports collectifs se prête à différents types de projections. Elle peut être tour à tour analysée comme un outil de service public, un instrument de sauvetage des lignes secondaires, un moyen de renforcer commercialement la SNCF, un facteur d’assainissement du budget de l’État, et, pourquoi pas, tout cela à la fois. On assiste ainsi à l’instauration d’un *consensus* (dans un contexte, il est vrai, où les enjeux financiers sont de plus en plus prégnants) *entre des protagonistes ne partageant pas la même conception de l’intérêt général* : élus de gauche et de droite, interventionnistes et libéraux, jacobins et décentralisateurs. La principale force des promoteurs de la réforme est d’avoir su produire des accords en construisant collectivement une cohérence discursive entre ces différentes dimensions.

Les usages régionaux de la réforme reposent sur de nombreuses variables. Il nous semble intéressant, à ce titre, de prolonger l’approche par les temporalités d’action publique. L’une des manières, particulièrement stimulante, de poser le problème est de s’interroger sur les effets d’inertie à l’œuvre dans l’action publique régionale.

Chapitre 2 – Des politiques régionales marquées par des phénomènes d’inertie

Une manière relativement classique d’envisager les temporalités de l’action publique consiste à mettre en lumière les *effets d’inertie* qui la traversent. Nous avons abordé la question dans le premier chapitre, mais sans véritablement la creuser. C’est la littérature néo-institutionnaliste historique¹ qui a le plus contribué à l’analyse des phénomènes d’inertie dans les politiques publiques. La notion de *path dependence* tente de rendre compte du poids des choix initiaux sur les possibilités de choix présentes. Elle insiste sur la tendance de certains dispositifs institutionnels et/ou de certaines politiques publiques à se pérenniser (Pierson, 1993, 2000 ; Mahoney 2000). Une fois qu’une trajectoire est installée, des effets de « *lock-in* » rendent difficiles tout changement de direction (Arthur, 1989). Les choix initiaux deviennent de plus en plus contraignants en raison de mécanismes de « rendements croissants » (« *increasing returns* »). Le déroulement des séquences a donc une importance, la première phase d’une politique étant généralement la plus déterminante (Pierson, 2004).

Il nous semble intéressant de tester les pistes de recherche ouvertes par ces travaux en nous demandant en quoi l’action publique régionale est tributaire de processus cumulatifs et quels sont les mécanismes de reproduction et de renforcement des contraintes que ces processus font peser sur elle. Le néo-institutionnalisme a surtout mis l’accent sur la dimension institutionnelle de ces phénomènes d’inertie. L’hypothèse que nous formulons est que ces phénomènes peuvent également avoir une origine *matérielle*. Ils sont d’autant plus susceptibles

¹ Peter Hall et Rosemary Taylor (1997) distinguent trois courants au sein de la mouvance néo-institutionnaliste. Alors que l’institutionnalisme des choix rationnels insiste sur le rôle des institutions comme facteurs de limitation des choix possibles, de production et d’expression des préférences des acteurs et que l’institutionnalisme sociologique, qui représente une tentative de renouvellement du savoir développé par la sociologie des organisations, explore en particulier les processus cognitifs et la dimension culturelle des institutions, l’institutionnalisme historique met avant tout l’accent sur les macro-institutions et les relations de pouvoir asymétriques dans une perspective à la fois diachronique et comparée.

d’exister, s’agissant des politiques régionales de transports collectifs, que ce domaine d’action se caractérise par sa dimension physique¹.

L’objectif de ce chapitre est d’étudier la *manière dont se croisent, se combinent et s’entrechoquent différentes temporalités d’action publique*. Sans prétendre épuiser le sujet, nous commencerons par nous poser la question de savoir si la précocité est source, pour une Région, de bénéfices durables. Nous verrons que, loin de l’idée d’un *continuum* homogène, il existe des séquences plus ou moins importantes dans l’évolution de l’action régionale. Autrement dit, les décisions n’ont pas la même portée selon le moment où elles interviennent (section 1). Cela pose la question du changement d’action publique. Dans le domaine d’action étudié, la présence de réseaux physiques, hérités pour l’essentiel du Second Empire et de la III^e République, rend le passé particulièrement présent. Nous analyserons en quoi l’infrastructure, qui représente une ressource pour développer des politiques de transports collectifs, constitue en même temps une contrainte, à court et moyen terme, de l’action régionale. Cela nous permettra de mettre l’accent sur l’origine matérielle de certains phénomènes d’inertie et sur leurs conséquences en termes de projections et de productions d’action publique (section 2).

¹ Nous ne traiterons pas, ici, des questions liées à l’apprentissage, autrement dit à l’acquisition d’information et de savoir(-faire) en vue d’une meilleure gestion de l’incertitude (Heclou, 1974), qui renvoient elles aussi à des mécanismes cumulatifs. Nous traiterons de cette question dans la deuxième partie de notre travail, en la mettant en regard avec une analyse des capacités d’expertise et des rapports inter-acteurs.

1. Précocité et bénéfices durables

Le fait que l'action publique à un moment t se joue en partie dans l'action publique à un moment $t - 1$ ne fait guère débat. On n'aura d'ailleurs aucun mal à le démontrer dans la plupart des domaines d'action. Cette idée n'est donc intéressante qu'à condition de prêter attention à la nature des héritages ainsi qu'à leurs effets en termes d'*outputs*. La question des usages régionaux de la compétence « transports collectifs » incite à s'interroger sur le fait de savoir « d'où partent les Régions ». Le ferroviaire étant un domaine à forte connotation physique, la question se pose ici au sens le plus matériel. Si l'action publique est un processus cumulatif, il se pourrait que la durée de l'accumulation ait des effets en soi. En même temps, précocité de l'investissement et degré de l'investissement ne sont pas nécessairement synonymes.

Nous placerons les politiques régionales de transports collectifs dans une perspective diachronique, l'idée étant moins, ici, de revenir en détails sur leur évolution que d'évoquer un certain nombre de tendances. La question à laquelle nous souhaiterions répondre est la suivante : est-ce que les Régions qui se sont approprié la compétence « transports collectifs » de manière plus précoce que les autres ont réellement tiré avantage de cette précocité ? Il est même possible d'aller plus loin en se demandant si, au-delà des effets positifs attendus d'un effort (notamment financier) continu et régulier, il n'existe pas des moments clés dans l'évolution des politiques régionales, au cours desquelles ces dernières tireraient avantage d'une implication accrue de l'institution régionale dans ce domaine. C'est la question du *timing* de l'action publique qui se trouve ainsi posée. Toutes les Régions ont renforcé les dessertes, acquis du matériel roulant, mis en place des tarifications pour les étudiants et professionnels. À ce titre, il peut se dégager, de loin, une impression de standardisation de l'action publique régionale. Mais à regarder de plus près les réalisations effectives (et non pas uniquement les objectifs et les programmes), des différences significatives peuvent être mises en lumière. La manière dont les politiques régionales s'inscrivent dans le temps n'est pas étrangère à cette différenciation.

1.1. L’action des Régions en matière de transports collectifs : une perspective diachronique

Nous avons consacré le premier chapitre aux différentes étapes de la régionalisation des transports collectifs, entendue comme processus de réforme conduit au niveau national, même si nous avons largement évoqué l’importance, dans la poursuite de ce processus, des expériences et des acteurs régionaux. Changeons à présent de focale et décalons le regard vers l’échelon régional. Retracer les trajectoires régionales d’action publique nous permettra, en écho au premier chapitre, d’étudier la manière dont chacune des Régions a réagi aux différentes étapes du processus et d’isoler des phases dans l’appropriation de compétence. Cette appropriation n’est ni homogène selon les endroits, ni linéaire au sein d’un même territoire, l’investissement des collectivités n’étant pas le même d’une période à l’autre. Or, cet aspect n’est pas neutre : le degré d’investissement des Régions n’a pas les mêmes conséquences selon la période envisagée.

1.1.1. Alsace : une région « pionnière »

Le cas de l’Alsace est illustratif. Cette Région s’est engagée très tôt, dès la fin des années 1970, dans l’organisation de ses transports collectifs. Selon le décret du 30 août 1977, les Régions pouvaient proposer à l’État la réorganisation ou la simplification de certains services omnibus ferroviaires, passer des conventions d’exploitation avec des transporteurs, acquérir du matériel roulant ferroviaire et routier. L’ensemble des Régions était concerné par ce décret, mais huit EPR seulement ont demandé à en bénéficier. L’Alsace en a fait partie. Le schéma alsacien comprenait la création d’une desserte cadencée entre Strasbourg et Mulhouse avec des prolongements vers Haguenau, Bâle et Belfort. Cette Région a toutefois fait partie des trois EPR dont le schéma n’a pas été inscrit par le niveau central, justement parce qu’il proposait de créer des dessertes. Finalement, le dispositif *Métralsace* fut mis en place en 1980 dans la lignée de *Métrolor*. Il s’agissait d’une

desserte non pas cadencée mais simplement renforcée. Le succès fut au rendez-vous : le trafic doubla en quelques années seulement entre Strasbourg et Mulhouse.

Après *Métralsace*, la deuxième étape marquante dans l’évolution de l’action régionale en matière de transports collectifs a été le *TER 200*. Ce dispositif, novateur en son temps, fut créé en 1991 sur l’axe principal de la région, entre Strasbourg et Mulhouse avec, pour commencer, deux arrêts intermédiaires à Sélestat et Colmar. Les essais du TGV eurent lieu sur cette ligne entre 1978 et 1980. La voie a donc été aménagée pour permettre le passage des trains à grande vitesse. Au milieu des années 1980, la Région, intéressée depuis longtemps par une desserte cadencée entre Strasbourg et Mulhouse, demanda un devis à la SNCF. Des aménagements de sécurité et de signalisation¹ restaient à réaliser et la question du matériel roulant se posait. Au sein de la SNCF, le SAR soutenait le projet alors que la direction générale était plus réticente. Cette dernière finit toutefois par en accepter le principe, convaincue que la réalisation d’installations modernes profiterait aussi à certains trains nationaux. Pratique inédite à l’époque, des voitures Corail, matériel le plus moderne du parc voyageurs, furent personnalisées et mises en circulation. Le nouveau dispositif, permettant aux trains de rouler jusqu’à 200 km/h, aboutit à des gains de temps appréciables. La fréquentation augmenta et de nouveaux allers-retours furent créés.

Constatant un potentiel de trafic sur l’axe principal du réseau, les dirigeants régionaux ont souhaité augmenter la fréquentation en rendant le mode ferroviaire plus attractif, en améliorant les fréquences, les vitesses de circulation et le confort à bord des trains. Afin de rendre les transports collectifs attractifs, l’intervention de la collectivité s’est également concentrée sur la mise au point d’une nouvelle tarification. *AlsaPlus* est une tarification multimodale, c’est-à-dire une tarification permettant d’utiliser plusieurs modes de transport collectif. Ce type de dispositif est assez fortement incitatif à l’usage des transports publics dans la mesure où il permet de combiner plusieurs abonnements tout en proposant un tarif plus intéressant que la simple juxtaposition de ces abonnements. *AlsaPlus* a été déployé sur les lignes TER, le réseau urbain de Strasbourg et Mulhouse, puis sur certaines lignes départementales à partir du début des années 1990. La plupart des Régions se sont aujourd’hui lancées dans ce type de programme mais l’Alsace est la première Région à avoir proposé une

¹ La signalisation ferroviaire est l’ensemble des moyens utilisés pour communiquer au conducteur les informations nécessaires à la circulation sécurisée des trains sur les voies ferrées.

tarification commune au réseau TER et au réseau urbain des principales agglomérations.

Parallèlement, l’Alsace s’est lancée dans des entreprises de sauvetage de certaines lignes secondaires. Alors que, au niveau national, une nouvelle campagne de fermetures de lignes et de points d’arrêts était menée à travers le contrat de plan État-SNCF signé en 1990, certaines lignes alsaciennes condamnées à la fermeture ont pu être maintenues grâce à l’action du conseil régional. C’est le cas notamment de Thann – Kruth. Cette ligne, en très mauvais état, a été remise à niveau et modernisée. De même, la ligne Colmar – Metzeral a fait l’objet d’une étude durant le CPER 1994-1999 et a fait l’objet d’une modernisation de l’ensemble de ses équipements (voie, rail, signalisation) durant le CPER 2000-2006.

Au début des années 1990, l’Alsace dispose donc d’une desserte renforcée à 200 km/h sur son axe principal, d’une tarification combinée transport régional/transports urbains et d’un réseau relativement dense dont la pérennité est en partie assurée par son intervention financière. La situation alsacienne n’a guère d’équivalent à l’époque. Dans ces conditions, l’intérêt de H. Haenel pour le rail se comprend mieux, de même que les raisons ayant motivé les propositions émises par les commissions qu’il a présidées. La participation de cette Région à l’expérimentation de 1997-2001 ne fera pas débat, ni au niveau régional, ni au niveau national. Parler de région « pionnière » semble justifié au regard de son rôle dans le processus de régionalisation. Si le Nord-Pas-de-Calais peut prétendre au même qualificatif étant donnée sa contribution à la régionalisation post-LOTI, l’Alsace a été en pointe de la réforme, qu’elle a en partie anticipée.

Le rôle de « passeur » entre le niveau régional et le niveau national joué par H. Haenel n’a pas été pour rien dans cette évolution. Ce dernier a toujours veillé à inclure la Région dont il était élu dans les différentes phases de préparation et de mise en œuvre de la réforme. Cela lui était d’autant plus facile que la collectivité pouvait se prévaloir d’un investissement réel, au moins depuis le début des années 1990, dans ce domaine. Réciproquement, l’expérience alsacienne a contribué à façonner les contours de la réforme. L’exemple le plus frappant reste à cet égard les comités de ligne. Ces comités, réunissant des usagers, des élus, des représentants des établissements publics ferroviaires et des cheminots, ont été généralisés à partir de 1997 à l’ensemble du territoire alsacien avant que le principe de telles assemblées ne soit repris par la loi SRU de décembre 2000 et étendu à l’ensemble des régions.

Tableau n°3 – Évolution de l’offre, du trafic et du budget « transport ferroviaire » en Alsace¹

	<i>Offre (en milliers de tk)²</i>	<i>Trafic (en milliers de vk)³</i>	<i>Budget « transport ferroviaire » (en millions d’euros)⁴</i>
1997	5 364	368 541	-
2002	+ 42%	+ 33%	98,5
2007	+ 18%	+ 36%	159 (+ 61%)

Source : SNCF et DGCL

Comme le montre le tableau ci-dessus, l’offre a augmenté de 42% et le trafic de 33% au cours de l’expérimentation. Après la généralisation de la régionalisation, la Région a continué d’accroître ses efforts financiers. Ainsi, les sommes consacrées au transport ferroviaire ont augmenté de 61% entre 2002 et 2007. Cela lui a permis de développer des programmes dont l’augmentation de l’offre n’était pas nécessairement l’objectif principal, mais qui ont contribué à attirer un nombre croissant d’usagers.

La Région s’est lancée à partir de 2002 dans le cadencement du *TER 200* puis d’autres lignes du réseau régional. Des trams-trains sont en cours de réalisation à Mulhouse (entre Mulhouse et la vallée de la Thur) et à Strasbourg (entre Strasbourg,

¹ Les trois dates retenues dans ce tableau correspondent au début de l’expérimentation (1997), à la fin de l’expérimentation et à la généralisation de la réforme (2002) et aux dernières données disponibles (2007). Elles permettent de mettre en regard l’évolution de l’offre, du trafic et du budget « transport ferroviaire » sur deux périodes comparables : 1997-2002 et 2002-2007.

² Le train-kilomètre (tk) est une unité de mesure de l’offre kilométrique de desserte. Les chiffres que nous présentons ici sont plus intéressants pour comparer dans le temps des évolutions au sein d’une même région qu’entre régions dans la mesure où nous n’avons pas inclus dans l’offre les cars-km. Or, dans certaines régions, comme Midi-Pyrénées, le volet routier des politiques de transports collectifs est important. En revanche, ce volet est beaucoup plus marginal en matière de trafic, l’essentiel du trafic ayant lieu, dans toutes les régions, en train.

³ Le voyageur-kilomètre (vk) est une unité de mesure de trafic correspondant au produit du nombre de voyageurs par la distance parcourue. Précisons que la progression du trafic ne s’explique pas uniquement par l’augmentation de l’offre. Cette progression doit aussi être rapportée à d’autres aspects des politiques régionales de transports collectifs (mise en place de tarifications, de nouveaux matériels, etc.), ainsi qu’à des évolutions socio-économiques plus globales (dynamisme démographique régional, fluctuations du prix du pétrole, etc.).

⁴ Nous nous sommes basés ici sur les chiffres de la DGCL. Il nous a paru plus pertinent de faire figurer la part du budget consacrée au transport ferroviaire plutôt qu’aux transports en général (catégorie qui comprend également la contribution au transport public urbain, à la voirie, au transport fluvial et aux transports portuaire et aéroportuaire). Ces chiffres ne permettent toutefois pas de voir la part du budget (certes marginale) consacrée au transport collectif routier d’intérêt régional. Enfin, nous ne disposons pas du montant du budget « transport ferroviaire » pour 1997. Dans les documents auxquels nous avons eu accès, ce budget était en général intégré dans un budget « transports » plus global.

la vallée de la Bruche et le piémont des Vosges). À part le tram-train d’Aulnay – Bondy inauguré en 2006, il s’agit des seuls projets de ce type actuellement en cours en France. Les acteurs alsaciens se sont fortement inspirés de l’expérience de Karlsruhe, juste de l’autre côté de la frontière franco-allemande¹. La tarification *AlsaPlus* a été étendue aux villes moyennes et une carte billettique² multimodale est en cours de déploiement. L’objectif est de mettre au point un titre unique de transport que l’usager peut utiliser à la fois sur les réseaux urbain, départemental et TER. Enfin, la Région a activement préparé l’arrivée du TGV Est en 2007. Une partie des TGV circulent d’ailleurs sur l’axe principal et desservent Colmar et Mulhouse. Les correspondances ont été repensées afin de prolonger l’ « effet TGV ». Cela a conduit à une refonte partielle des grilles horaires et à une nouvelle augmentation de l’offre TER.

1.1.2. Centre : un investissement précoce

Comme l’Alsace, la Région Centre s’est impliquée assez tôt dans l’organisation de ses transports collectifs. Région pilote dans les années 1970, elle élabore un schéma ambitieux en 1977. Celui-ci prévoit notamment des réouvertures de lignes transférées sur route quelques années auparavant. Cela explique, comme dans le cas de l’Alsace, qu’il n’ait pas été retenu par l’État. Dans les années 1980, le conventionnement n’est pas utilisé par la Région comme un moyen d’affirmer réellement une compétence. Comme en Alsace, l’engagement financier reste modéré durant cette période. Ce n’est qu’au début des années 1990 que les acteurs régionaux investissent réellement le domaine des transports collectifs. L’un des premiers dispositifs que le Centre met en place dans la lignée du SRT de 1993 est une desserte interrégionale reliant Orléans et Nantes (*Interloire*). Ce type de desserte n’est pas totalement nouveau. Le *TER 200* reposait déjà sur l’objectif de relier des villes importantes par un système de dessertes rapides. Trois allers-retours quotidiens

¹ Au début des années 1990, Karlsruhe a interconnecté le tramway urbain et le chemin de fer et mis en circulation un matériel hybride afin de combiner une desserte fine de l’agglomération et une desserte rapide de la périphérie sans rupture de charge. Quelques années plus tard, une autre ville allemande, Sarrebruck, s’est également équipée d’un tram-train dont l’un des terminus est la gare de Sarreguemines, en Lorraine.

² La billettique renvoie à l’application de l’informatique et de l’électronique aux opérations relatives aux titres de transports.

furent créés avec des voitures Corail personnalisées. Le dispositif est donc relativement modeste, mais il a pour effet d’améliorer la fréquentation et, surtout, de donner de la visibilité à l’action de la Région.

Les investissements sont également orientés vers l’achat de matériel roulant. L’acquisition d’automoteurs X 72500 apparaît logique étant donné le rôle du président du conseil régional, Maurice Dousset, dans le processus de mise au point de ce matériel, le premier élaboré en concertation avec les Régions. L’orientation prise en faveur des transports collectifs est indissociable de l’investissement personnel de M. Dousset. Celui-ci sera missionné au sein de l’APCR pour suivre l’audit KPMG réalisé afin d’identifier, au sein des comptes de la SNCF, les charges et les recettes à affecter à l’activité TER et leur déclinaison dans chaque région. Il continuera ensuite d’être actif au sein du Conseil supérieur du service public ferroviaire et de l’association Avenir rail¹, qu’il a fondée et dont il a été président d’honneur.

En 1994, la Région transforme sa convention avec la SNCF (qui était de type marginal) en convention globale, donc plus risquée pour elle. Un vaste programme de rénovation de gares est lancé. La quasi-totalité des gares ont aujourd’hui été rénovées en partenariat avec les communes. Les liaisons avec l’Île-de-France, qui concentrent une grande partie des trafics, font l’objet d’un traitement particulier. Un dispositif est créé afin de fédérer des services hétérogènes (Grandes lignes, TER) desservant le grand bassin parisien, de coordonner l’organisation de ces services et de les rendre plus lisibles aux yeux du public (*Aqualys*). Sur ces liaisons, le matériel a été modernisé, les horaires ont été repensés, des dessertes ont été reprises à Grandes lignes, d’autres ont été créées.

Le Centre se distingue par une grande précocité. Le SAR s’est rapidement intéressé à cette Région, où la direction politique du conseil régional semblait bien travailler avec la direction régionale SNCF et où l’exécutif paraissait intéressé par les questions de transports collectifs. Dans ces conditions, la participation à l’expérimentation de 1997-2002 n’a pas fait débat :

¹ Avenir rail est une association loi 1901 créée en 1994 qui a pour objectif de promouvoir le mode ferroviaire. Elle regroupe les principaux acteurs du secteur (la SNCF, RFF, la Fédération des industries ferroviaires, la Fédération nationale des travaux publics) ainsi que des associations d’élus.

« Il y avait *Interloire* en 94. Il y avait l’idée de Maurice Dousset de préserver un certain nombre de gares, d’où une convention qui précisait les gares que la Région et la SNCF s’engageaient à moderniser. Il y a eu le SRT de 1993 et l’engagement de la Région sur l’acquisition de matériel ferroviaire. Tout cela prédestinait quasiment la région à être région expérimentatrice »¹.

Tableau n°4 – Évolution de l’offre, du trafic et du budget « transport ferroviaire » dans la région Centre

	<i>Offre (en milliers de tk)</i>	<i>Trafic (en milliers de vk)</i>	<i>Budget « transport ferroviaire » (en millions d’euros)</i>
1997	6 287	552 541	-
2002	+ 63%	+ 32%	99
2007	+ 1%	+ 18%	142,1 (+ 44%)

Source : SNCF et DGCL

Au cours de l’expérimentation, la Région a procédé à d’importantes augmentations de l’offre, suscitant des augmentations de trafic d’une moindre importance. L’accroissement de l’effort budgétaire a été relativement important entre 2002 et 2007, mais moins qu’en Alsace (+ 61%). L’action de la Région a cependant peu porté sur l’offre, dont la progression a été presque nulle entre 2002 et 2007. En revanche, le conseil régional s’est beaucoup impliqué en matière d’infrastructure. De ce point de vue, l’opération la plus emblématique a été l’électrification par étapes de l’axe Nantes – Lyon, avec, dans le CPER 2000-2006, l’électrification du tronçon Tours – Vierzon pour un montant 107 millions d’euros². Par ailleurs, un abonnement multimodal régional (*Starter*) a été déployé progressivement sur les principales villes de la région à partir de 1999, donc de manière plus tardive qu’*AlsaPlus*. Il s’agit d’une tarification combinée réseau TER/réseau urbain incluant une réduction. Enfin, une billettique multimodale commune à l’agglomération de Tours, au département de l’Indre-et-Loire et à certaines lignes TER a été mise en place en 2002 (*Multipass*).

¹ Entretien avec Jean-Michel Bodin, vice-président en charge des transports de la Région Centre (17 mai 2007).

² Comme le TGV permet d’aller de Nantes, Rennes ou Tours à Lyon en passant par Paris, la SNCF s’est désengagée de cet axe transversal et a laissé la charge de sa modernisation à la Région.

1.1.3. Languedoc-Roussillon : un investissement important après un long désintérêt

En Languedoc-Roussillon, un schéma est mis à l’étude en 1977 et adopté en 1982, donc de manière plus tardive qu’en Alsace et en région Centre. Cependant, dès 1984 est signée une convention d’exploitation entre la Région et la SNCF. Le Languedoc-Roussillon est ainsi la deuxième Région à s’engager dans le conventionnement après le Nord-Pas-de-Calais. Celle-ci inaugure dans la foulée le Train du Languedoc-Roussillon (TLR), autre « ancêtre », avec le TCR Nord-Pas-de-Calais, du TER. Le TLR est un système régional de dessertes cadencées sur l’axe principal, complété par un service renforcé sur d’autres lignes. Il permet aux trains de se succéder toutes les heures entre Nîmes et Perpignan et Nîmes et Carcassonne. Pour cela, le matériel est modernisé et personnalisé.

Néanmoins, l’investissement de la Région en matière de transports collectifs décline dès le milieu des années 1980. Au début des années 1990, si l’on en juge par le budget « transports collectifs » par habitant, le Languedoc-Roussillon est l’une des régions les moins impliquées dans ce domaine, bien que des efforts soient faits en matière de tarification avec, notamment, la mise en place d’une tarification à l’attention des étudiants (*Universiter*), dont plusieurs milliers de cartes sont vendues chaque année à partir de 1994. La Région ne participe pas à l’expérimentation Haenel. Cela ne surprend guère. D’une part, le Languedoc-Roussillon semblait mal placé, compte tenu de son bilan, pour être retenu comme région pilote. D’autre part, il ne s’agissait pas d’un territoire important du point de vue de la démographie et du trafic TER, facteur dont nous avons vu l’influence dans le choix des régions expérimentatrices. Un débat a bien eu lieu au conseil régional sur la question de la participation à l’expérimentation. Mais aucun consensus n’a pu être dégagé, l’exécutif lui-même (Jacques Blanc¹ en particulier) n’étant pas réellement convaincu de l’intérêt de ce transfert expérimental, dont il redoutait en particulier les conséquences financières.

Alors que certaines Régions non-expérimentatrices ont anticipé leur future prise de compétence en multipliant les actions et en conventionnant « à blanc » (sans

¹ J. Blanc a présidé la Région Languedoc-Roussillon de 1986 à 2004. Nous reviendrons plus longuement sur son rôle dans la troisième partie de ce travail.

transfert financier de l’État) avec la SNCF, un différend a conduit le conseil régional et l’entreprise à suspendre leurs relations conventionnelles de 1997 à 2002. Afin de pouvoir signer une convention de « transition », la SNCF demandait à la Région de prendre à sa charge le déficit du service conventionné. La Région refusa, considérant que l’État allait dans tous les cas verser le montant demandé au moment du transfert de compétence. En juillet 2002, le Languedoc-Roussillon est l’avant-dernière Région à signer sa convention d’exploitation avec la SNCF. Ce retard s’explique principalement par un désaccord sur le montant de la compensation des kilomètres créés à l’occasion de la mise en service du TGV Méditerranée. Le faible dynamisme régional en matière de transports collectifs se lit également à travers le CPER 2000-2006, assez chiche en investissements ferroviaires. Aucun grand chantier n’est conduit au cours de cette période. Enfin, alors que des comités de ligne sont instaurés dans les trois autres régions étudiées, ces structures peinent à être mises en place en Languedoc-Roussillon, l’exécutif régional se méfiant de ces structures de concertation, perçues comme une possible tribune pour les syndicats de cheminots.

Tableau n°5 – Évolution de l’offre, du trafic et du budget « transport ferroviaire » en Languedoc-Roussillon

	<i>Offre (en milliers de tk)</i>	<i>Trafic (en milliers de vk)</i>	<i>Budget « transport ferroviaire » (en millions d’euros)</i>
1997	4 353	235 554	-
2002	+ 14%	+ 33%	76,4
2007	+ 33%	+ 35%	154,6 (+ 102%)

Source : SNCF et DGCL

Le fait que le Languedoc-Roussillon n’ait pas été région expérimentatrice explique que l’offre ait peu augmenté de 1997 à 2002. L’augmentation assez importante du trafic résulte quant à elle du réaménagement du réseau TER lié à la mise en service du TGV Méditerranée en juin 2001, ainsi que d’une démographie particulièrement dynamique. Pour autant, si, à partir de 2002, le conseil régional est autorité organisatrice à part entière, il est difficile d’observer un réel changement de posture de l’exécutif languedocien à l’égard de ce domaine de compétence. Il faut attendre l’alternance politique provoquée par les élections régionales de 2004 pour qu’un changement majeur ait lieu. Georges Frêche, alors maire de Montpellier,

remplace Jacques Blanc à la tête du conseil régional et Jean-Claude Gayssot devient vice-président en charge des transports. Une politique d’acquisition de matériel roulant (qui a certes débuté au cours de la mandature précédente) et de développement des dessertes est alors lancée. Une tarification multimodale TER/transport urbain fonctionnant par zones (*Kartatoo*) est instaurée en 2007, couvrant Montpellier, Nîmes et Lunel puis, à partir de 2008, Narbonne, Béziers, Agde et Sète.

Le nouvel exécutif régional consacre aux transports collectifs des sommes beaucoup plus importantes que par le passé. Comme l’indique le tableau ci-dessus, le budget consacré par la Région au transport ferroviaire a plus que doublé entre 2002 et 2007, passant de 76,4 à 154,6 millions d’euros par an. En un an seulement, de 2004 à 2005, ce budget a crû d’environ 90%. Alors que l’alternance politique n’a pas semblé introduire de changement majeur dans l’action de la Région Centre (sans parler de l’Alsace, qui ne connaît pas d’alternance sur la période), il y a bien, en Languedoc-Roussillon, un avant et un après 2004. Toutefois, la progression de l’offre, si elle est réelle, n’est pas aussi spectaculaire que l’évolution du budget « transport ferroviaire ». Ce dernier a été beaucoup plus consacré au renouvellement du matériel roulant qu’au développement des dessertes¹. Cela s’explique par le fait que l’axe principal (Nîmes – Montpellier – Carcassonne/Perpignan), où se concentre la demande, est en état de quasi-saturation et qu’il est extrêmement difficile d’insérer de nouveaux TER entre les nombreux trains circulant sur cet axe.

1.1.4. Midi-Pyrénées : de l’extrême précocité au déclassement temporaire

Le cas de Midi-Pyrénées est assez paradoxal. Région parmi les plus précoces en matière de transports collectifs, elle ne participera pas à l’expérimentation Haenel. Son premier SRT, très ambitieux, date de 1981. Il comprend des éléments innovants, comme le transport à la demande en milieu rural, aujourd’hui très en vogue (notamment dans l’action des Départements). Dans la lignée de ce schéma, de nouvelles haltes sont créées et des travaux de modernisation de l’infrastructure sont

¹ La Région a notamment passé commande de 46 AGC (autorails grande capacité) pour un montant de 211 millions d’euros.

réalisés dans la région de Toulouse. Au même moment, la SNCF crée les *Garonnais*, service consistant en une intensification de la desserte Toulouse – Saint-Gaudens. L'offre régionale augmente alors sensiblement¹. Le réseau midi-pyrénéen étant en fort mauvais état, une convention « infrastructure » est signée en 1991 dans le but, notamment, d'améliorer les temps de parcours. La Région apporte une participation financière, de même que les Départements et la SNCF. Améliorer les temps de parcours nécessite également d'acquérir du matériel roulant, ce qui est fait à la même époque. Une tarification étudiants est lancée. 10 000 cartes sont vendues dès 1992.

Contrairement à la plupart des autres collectivités régionales, Midi-Pyrénées ne cherche pas à limiter au maximum son intervention financière voire à utiliser le conventionnement comme un moyen pour dégager quelques excédents. Au début des années 1990, cette Région est souvent désignée, avec le Nord-Pas-de-Calais (et avant l'Alsace, dont l'action ne prend de l'ampleur qu'à partir du début des années 1990), comme l'une des Régions « pionnières » en matière de transports collectifs. Elle participe d'ailleurs aux travaux réalisés en amont de la seconde phase de la régionalisation. Elle est présente dans la commission ayant travaillé à l'élaboration du second rapport Haenel. Elle fait partie des cinq Régions dont le président est représenté (avec Rhône-Alpes, le Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Alsace) et des quatre Régions dont la direction générale des services est représentée (avec le Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes). Candidate à l'expérimentation Haenel, sa participation n'est toutefois pas retenue.

En 1995-1996, l'État et la SNCF recherchent, en vue de l'expérimentation, six Régions volontaires et prêtes à signer une nouvelle convention. Or, à ce moment, Midi-Pyrénées a rompu toute relation financière avec la SNCF. L'entreprise continue de faire rouler les trains mais sans recevoir de compensation de la part du conseil régional. Cette situation remonte à 1994. Lorsque la SNCF a changé de règlement comptable (passant du FC 12 J au FC 12 K), une chute du trafic de 16% a été mise en évidence². Une quarantaine de millions de francs (environ six millions d'euros)³ sont brusquement apparus dans les comptes et mis au passif de la Région. Selon les

¹ + 40% en trains-km et + 80% en cars-km entre 1981 et 1989 (Troin, 1995 : 119).

² « Le train en campagne », *La Vie du Rail*, 11 mars 1998.

³ Nous n'avons pas trouvé de trace écrite d'une telle somme. Ce montant nous a été communiqué par un responsable de la direction régionale SNCF de Toulouse, en poste depuis de nombreuses années.

acteurs régionaux, la SNCF aurait surévalué les chiffres de trafic au début de la convention 1990-1994. Un conflit a éclaté, qui s’est soldé par une rupture des relations, y compris financières, entre la Région et la SNCF. Un compromis a finalement été trouvé, mais trop tard pour pouvoir espérer participer à l’expérimentation. Une nouvelle convention a pu être signée en 1997.

Cet épisode laisse une impression amère aux acteurs de l’époque :

« Ça a été un grand regret pour tout le monde, pour la SNCF et le conseil régional, parce que tout ceux qui ont été expérimentateurs ont pu avoir un jackpot. C’est pour ça qu’il y a un grand regret. Mais il n’y a pas que le côté financier. On avait une Région qui était en pointe, qui s’était mobilisée et qui s’est retrouvée reléguée comme Poitou-Charentes, qui n’a jamais conventionné, qui n’a jamais mis un franc »¹.

Non seulement Midi-Pyrénées n’a pas participé à l’expérimentation, mais elle n’a pas su, non plus, tirer avantage des mécanismes de transferts financiers lors de la généralisation de la réforme. Alors que certaines Régions ont compris que ces transferts seraient calculés en fonction d’une année de référence (l’année 2000, en l’occurrence) et que, en conséquence, elles avaient tout intérêt à « gonfler » au maximum les dépenses enregistrées pour cette année, Midi-Pyrénées a voulu limiter sa participation :

« Si on faisait les refontes de dessertes avant, c’était intégré ensuite dans l’équilibre. Je l’avais dit à Midi-Pyrénées, qui n’a pas eu la présence d’esprit de le faire avant le transfert de compétence. Toutes les créations qui sont faites après ne sont pas compensées par l’État. Je l’avais dit aux élus de l’époque, qui ont fait le nécessaire avant. Je m’en foutais moi ! C’est Bercy qui aurait pu s’en émouvoir. J’avais dit la même chose à Midi-Pyrénées : dépêchez-vous ! Mais ils ont tout créé après, et ils ont tout payé »².

Tableau n°6 – Évolution de l’offre, du trafic et du budget « transport ferroviaire » en Midi-Pyrénées

	<i>Offre (en milliers de tk)</i>	<i>Trafic (en milliers de vk)</i>	<i>Budget « transport ferroviaire » (en millions d’euros)</i>
1997	6 155	359 657	-
2002	+ 9%	+ 15%	96,3
2007	+ 36%	+ 22%	130,5 (+ 36%)

Source : SNCF et DGCL

¹ Entretien avec un responsable régional de la SNCF (27 septembre 2007).

² Entretien avec un conseiller technique du ministre des Transports J.-C. Gayssot (17 mai 2007).

Au cours de l’expérimentation, l’offre TER n’a été augmentée que de 9%, pendant que la Région Languedoc-Roussillon, qui n’a pas non plus été expérimentatrice et qui s’est peu impliquée, durant cette période, dans les transports collectifs, augmentait son offre de 14%. Le trafic a crû, en conséquence, dans des proportions assez réduites. La rupture des relations avec la SNCF a eu pour effet un investissement réduit de la part de la collectivité, qui explique ces chiffres relativement faibles. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que Midi-Pyrénées a conduit de nombreuses opérations en matière de transports collectifs durant les années 1980. En conséquence, les accroissements d’offre et de trafic durant cette période ont été beaucoup plus importants que dans la plupart des autres régions. Comme l’exprime cet ancien chef du service « transports » de la Région : « On a eu notre heure de gloire en 1981, pas en 1997 »¹.

Si des lignes (fret en particulier) ont été fermées au cours de la période, d’autres (voyageurs) ont pu être sauvées grâce à l’action de la Région. C’est le cas de Toulouse – Auch, qui était promise à la fermeture au milieu des années 1990 et qui est aujourd’hui l’une des lignes les plus fréquentées du réseau régional. En 2003, le service a été cadencé sur cette ligne, ce qui sera par la suite le cas de nombreuses lignes régionales. Le CPER 2000-2006 présente un volet ferroviaire assez important. De nombreuses opérations ont concerné la gare de Toulouse Matabiau, la première et la deuxième couronne de l’agglomération toulousaine. L’augmentation des sommes consacrées au ferroviaire entre 2002 et 2007 est assez modérée au regard des autres régions étudiées. Mais elles sont appelées à croître fortement à partir de 2008 en raison du lancement d’un plan de renouvellement du réseau. Selon ce plan, qui s’échelonne jusqu’en 2013, 500 millions seront consacrés par la Région au réseau régional.

¹ Entretien avec un ancien chef du service « transports » de la Région Midi-Pyrénées (3 juillet 2007).

Conclusion intermédiaire – Temporalité et cumulativité de l’action publique

L’exemple du Centre et surtout celui de l’Alsace semblent accréditer l’idée selon laquelle l’action publique régionale serait un processus cumulatif consistant d’une certaine manière à capitaliser sur un passé d’intervention plus ou moins « volontaire »¹. Le cas du Languedoc-Roussillon semble montrer la même chose, en creux, avant 2004. Mais il apporte aussi et surtout la preuve qu’une phase d’investissement important peut succéder, dans un domaine d’action particulier, à une période de faible engagement. L’exemple de Midi-Pyrénées prouve que les bénéfices d’un engagement précoce peuvent assez rapidement être remis en cause. L’hypothèse d’une cumulativité simple de l’action publique sur une échelle de temps linéaire est donc largement remise en cause. D’une part, la possibilité d’un retournement assez rapide de situation semble pouvoir être établie (nous y reviendrons dans la seconde section de ce chapitre). D’autre part, si l’hypothèse de la cumulativité devait être conservée, il serait plus réaliste d’envisager les temporalités de l’action publique à travers une succession de phases plus ou moins critiques. Dans cette perspective, le degré d’investissement en matière de transports collectifs compterait finalement moins que le *moment* de cet investissement.

1.2. De la précocité au *timing* de l’action publique

S’il semble exister une certaine « prime » à l’antériorité dans certaines régions, nous ne savons pas, à ce stade, en quoi le fait d’être précoce est source de bénéfices durables. Il est facilement démontrable que les capacités d’action présentes des Régions se sont en partie construites dans le passé. Cela est évident en matière d’infrastructure, par exemple (nous y reviendrons dans la section suivante). Une absence d’action passée peut conduire à une dégradation du réseau ferré qui se traduit elle-même très concrètement par une limitation des possibilités d’action présente. Le fait d’avoir entretenu ou modernisé certains segments du réseau a permis à des Régions de maintenir ouvertes voire de développer (par exemple sous forme de dessertes cadencées) des lignes proches, à un moment, de la fermeture.

¹ Nous utilisons les guillemets ici afin de prendre du recul par rapport au mythe d’une action publique volontariste ignorant les contraintes qui pèsent sur elle.

Par ailleurs, la constitution de capacités d’expertise internes aux conseils régionaux n’a pas eu lieu en même temps selon les régions. L’acquisition de connaissances liées aux transports collectifs est loin d’aller de soi pour des fonctionnaires territoriaux qui présentent souvent un profil généraliste ; d’autant que le volet le plus important de l’action des Régions en matière de transports reste le ferroviaire et que la prise de décision dans ce domaine demande une maîtrise assez poussée de dossiers éminemment techniques. Même pour les techniciens régionaux les plus spécialisés, l’appropriation de données et le développement de réflexions concernant la situation régionale a un coût. De ce point de vue, les différences les plus importantes proviennent du fait d’avoir été ou non Région expérimentatrice. De manière générale, c’est essentiellement dans la participation à l’expérimentation que se joue la prime à l’antériorité.

L’expérimentation a introduit une *fracture* dans l’échelle de temps. Le fait de s’être investi de manière précoce en matière de transports collectifs a joué un rôle décisif dans le choix des Régions expérimentatrices. Si le SAR et Hubert Haenel étaient à la recherche de Régions importantes du point de vue de la démographie et du trafic TER, afin de rendre l’expérimentation irréversible, seules des Régions connues pour leur intérêt à l’égard des transports collectifs pouvaient être sélectionnées. Cette démarche visait à renforcer les chances de succès de l’expérimentation. Or, la participation à l’expérimentation a eu des effets extrêmement importants sur l’action des Régions. Profitant d’une prise de compétence, et donc de transferts financiers du niveau central, cinq ans avant les autres, les Régions pilotes ont pris une avance substantielle, que ce soit en termes de développement des dessertes ou d’investissement. Entre 1997 et 2002, l’offre TER a progressé de 33% dans les régions expérimentatrices contre 17% dans les autres régions. Par ailleurs, les Régions engagées dans l’expérimentation se sont lancées plus tôt que les autres dans l’acquisition de matériel et dans l’instauration de tarifications et/ou de billettiques multimodales, rendant de ce fait les transports collectifs plus attractifs. Enfin, le transfert de ressources a été plus favorable aux Régions expérimentatrices, qui étaient aussi celles, la plupart du temps, qui s’étaient engagées le plus tôt dans le domaine des transports collectifs. Ce haut fonctionnaire du ministère de l’Équipement et des Transports le reconnaît :

« La vraie dimension inégalitaire, c’est qu’on fige à une époque donnée. Les Régions qui avaient des conventions marginales depuis longtemps ou qui avaient

beaucoup de trafic ont été privilégiées. La régionalisation, comme réforme, ne visait pas à rééquilibrer les choses. L’argument fallacieux de l’État a été de dire que les compensations entre Régions existaient dans les transferts globaux de l’État. Mais ce petit mécanisme représente peu par rapport aux sommes consacrées au ferroviaire »¹.

On peut par conséquent parler de l’*effet démultiplicateur* de la participation à l’expérimentation : sanctionnant le bilan des régions (choisies également en fonction de leur importance), celle-ci a permis d’accroître les capacités d’action des collectivités déjà les plus avancées tout en maintenant à niveau celles des régions dont le bilan n’a pas été jugé suffisamment consistant pour participer à l’expérimentation. On peut voir ici l’importance des conjonctures et du *timing* de l’action publique. Le fait de pouvoir justifier d’une implication en matière de transports collectifs et de bonnes relations avec la SNCF a eu plus d’effet en 1995-1996 qu’avant ou après cette période. Par conséquent, comme l’avance Paul Pierson (2004 : 64), « [...] *when a particular event or process occurs in a sequence will make a big difference* ». De ce point de vue, l’avantage va moins à celui qui est parti tôt qu’à celui qui est parti *au bon moment*.

Ce premier tour d’observation des régions étudiées confirme en même temps le fait qu’il n’existe aucun déterminisme et qu’une Région peut parfaitement faire dévier sa trajectoire d’action publique. L’action passée n’impose pas un cours d’action précis aux acteurs régionaux. Le cas de Midi-Pyrénées rappelle qu’un bilan positif ne suffit pas en soi à assurer l’avenir. Les atouts que présentait cette Région ne l’ont pas prémunie contre une « traversée du désert » dans les années 1990, qui a culminé avec sa non-participation à l’expérimentation Haenel. Par jeu de miroir, on peut avancer que le fait de partir tard n’est pas non plus un obstacle infranchissable au développement d’une action publique « volontaire ».

Rhône-Alpes ne fait pas partie des régions étudiées, mais il s’agit d’un cas particulièrement intéressant à évoquer ici². Cette collectivité n’était pas une Région pilote à la fin des années 1970. À partir de 1976, le dispositif *Stélyrail* permet de cadencer l’axe Saint-Étienne – Lyon, qui est la ligne la plus importante de la région. Ce programme est basé sur une coopération entre la SNCF et les collectivités régionale et départementales. Un syndicat mixte (Entente Rhône-Loire) conventionne

¹ Entretien avec un ancien responsable de la DTT (13 octobre 2006).

² Nous nous étions penchés sur cette région dans le cadre de notre mémoire de DEA (Barone, 2004). Nous nous basons également ici sur des entretiens réalisés en cours de thèse avec un ancien directeur général des services du conseil régional, un ancien DDTER et un DDTER en activité, ainsi que sur Debizet, Faure, Gourgues, 2006.

avec la SNCF pour le fonctionnement de cette liaison et finance le matériel ferroviaire. Une demi-douzaine d’Ententes du type *Stélyrail* voient le jour entre d’autres villes de la région, donnant lieu à d’autres accords interdépartementaux. Mais la coopération entre Départements finit par montrer ses limites et la nécessité se fait sentir de fédérer les initiatives au sein d’une même entité. C’est la raison pour laquelle, en 1989, les huit Départements composant la région Rhône-Alpes se réunissent au sein d’un syndicat mixte : le Syndicat pour l’organisation des transports ferroviaires en Rhône-Alpes (SOFRA). La Région contribue au service TER demandé à la SNCF par les conseils généraux par le biais des dépenses d’investissement. Elle tient également la synthèse des comptes et joue le rôle de centre administratif et comptable.

En confiant la responsabilité d’organiser les transports d’intérêt régional aux conseils généraux, la Région délaisse la compétence que lui conférait pourtant la LOTI. Elle est la dernière Région (en dehors de Poitou-Charentes) à s’engager dans le conventionnement post-LOTI en 1989 et préfère déléguer ses prérogatives au SOFRA. Il faut dire qu’à cette époque, le conseil régional est dominé par des « départementalistes », le président du conseil régional, Charles Béraudier, envisageant lui-même la Région comme une administration de mission et surtout pas de gestion.

En 1992, l’arrivée d’une nouvelle équipe (en particulier d’un nouveau directeur général des services et d’un nouveau directeur de l’urbanisme et des communications qui participera au groupe de travail présidé par H. Haenel) constitue un premier élément d’évolution. Ces hauts fonctionnaires territoriaux font valoir auprès du nouveau président du conseil régional, Charles Millon¹, la nécessité de développer une véritable politique de transports collectifs. Pierre Dumas, vice-président « transports » de 1986 à 1998, se montre favorable à la candidature de Rhône-Alpes à l’expérimentation. En même temps, comme dans beaucoup de régions, l’accès d’élus écologistes (Verts, Génération écologie et Alternative rouge et verte) au conseil régional contribue à infléchir son action. L’élection de 1992 ne procurant qu’une majorité relative à Charles Millon, celui-ci doit en effet rechercher une alliance qu’il trouve auprès de certains écologistes. Pour cela, il accepte de faire des concessions dont certaines concernant les transports collectifs. L’année 1994

¹ Vice-président chargé des finances, Charles Millon succède à Charles Béraudier en 1988.

marque la fin de l’expérience du SOFRA et les débuts de l’intervention directe de la Région. Celle-ci déclare sa candidature à l’expérimentation Haenel avec les encouragements du SAR dans la mesure où, on l’a vu, l’importance de cette Région permettait de changer la dimension de l’expérimentation. La candidature de Rhône-Alpes est évidemment retenue.

Avec 24% des dépenses (budget primitif 2007), les transports ferroviaires occupent encore aujourd’hui un poste budgétaire de premier ordre en Rhône-Alpes¹. En termes de trafic, l’offre a progressé de 33% et le trafic de 31% entre 1997 et 2002. En même temps, la Région s’est livrée à une importante politique d’acquisition de matériel roulant et de rénovation de gares, ainsi qu’à des travaux d’infrastructure. Le réseau TER a commencé à être cadencé en 2008. L’intervention de Rhône-Alpes en matière de transports collectifs, qui ne débute réellement qu’en 1997, est tardive par rapport à d’autres Régions, voire très tardive par rapport à des collectivités comme Midi-Pyrénées. Mais un véritable rattrapage a été opéré. Le cas rhônalpin confirme l’importance du *timing* de l’action publique. Partie plus tard que d’autres, cette Région a pu prendre le tournant de l’expérimentation, moment à partir duquel elle s’est fortement investie dans les transports collectifs. Elle a été encouragée, en cela, par des acteurs qui avaient besoin d’elle pour renforcer l’irréversibilité de la réforme qu’ils portaient.

L’exemple du Languedoc-Roussillon s’inscrit sensiblement dans la même logique. Une phase de fort investissement succède à une longue période de désintérêt. Ce changement intervient de manière décalée (d’une dizaine d’années) par rapport à Rhône-Alpes. Cela a pour effet d’écarter la Région de l’expérimentation. Mais il est vrai que ces deux régions sont loin de peser de la même manière sur le processus de régionalisation des transports collectifs. Le cas languedocien illustre l’influence des alternances politiques. Il est vrai que l’alternance de 2004 intervient deux ans seulement après la généralisation de la régionalisation. On pourrait objecter que ce délai n’a pas laissé le temps à l’ancienne équipe de faire tout ce qu’elle aurait souhaité faire. Toutefois, sans parler du fait que certaines Régions ont anticipé leur prise de compétence avant 2002 en commençant à augmenter leur budget « transports collectifs », le budget régional consacré au TER a progressé de plus de

¹ Cette proportion s’élève, pour 2007, à 29% en Alsace, 16% en région Centre et Midi-Pyrénées, et 15% en Languedoc-Roussillon, la moyenne à l’échelle de la métropole étant de 16%.

90% entre 2004 et 2005¹. Il est donc possible d’évoquer un changement de posture assez radical de l’exécutif régional par rapport à ce domaine de compétence.

Retracer les trajectoires d’action régionale a permis de révéler qu’il existait moins une prime à l’antériorité qu’au « bon *timing* » de l’action publique et qu’il était parfaitement possible de faire dévier une trajectoire d’action. La mobilisation du schéma de la *path dependence* dans le cadre de la régionalisation des transports collectifs appelle deux remarques. D’une part, nous avons vu, lorsque l’on s’est intéressé à la question du *timing* de l’action publique, que les premières séquences des politiques régionales de transports collectifs n’étaient pas nécessairement les plus importantes. Cette situation s’explique par le fait que les temporalités de l’action régionale ne peuvent être envisagées indépendamment de celles de la réforme conduite au niveau central. L’importance de certaines séquences peut être confortée par l’ouverture momentanée de « fenêtres » se traduisant par un transfert de ressources décisionnelles et financières. Cela a typiquement été le cas au moment de l’expérimentation. Ce croisement de temporalités d’action publique a conforté l’avantage de certaines Régions et remis en cause celui d’autres collectivités.

D’autre part, cette approche laisse dans l’ombre des aspects importants des politiques régionales. La continuité comme forme dominante de l’action publique est loin d’aller de soi dans le domaine des transports collectifs. Cela transparaît dans l’évocation des trajectoires d’action régionale. Nous aborderons cette question de manière plus approfondie dans la seconde section de ce chapitre. En outre, il reste à comprendre les raisons de l’intérêt ou du désintérêt de telle ou telle Région pour les transports collectifs et la manière dont cet intérêt ou ce désintérêt s’entretient. Le fait de s’être approprié de manière plus ou moins active et précoce la compétence « transports collectifs » doit peu au hasard et la perpétuation d’un intérêt pour les transports collectifs ne va pas de soi, ne serait-ce qu’en raison des alternances politiques. Il n’est pas dit, à ce titre, qu’une approche par les temporalités de l’action publique soit suffisante.

Il serait dangereux de vouloir trop faire dire à l’approche par les trajectoires d’action. Celle-ci revêt un caractère potentiellement tautologique. Expliquer des

¹ Nous sommes par conséquent assez éloigné, ici, du schéma de l’incrémentalisme budgétaire selon lequel les budgets ne feraient, d’année en année, l’objet que de modifications marginales (Wildavsky, 1975).

différences de situations par des différences de trajectoires ne présente guère d’intérêt en soi. De plus, cette approche se heurte rapidement aux écueils de l’historicisme (Dobry, 2000). La tentation peut exister de donner un sens à l’histoire et de présenter les observations en les « tordant » de manière à les inscrire dans une même trajectoire historique. Il en ressort, au mieux, un appauvrissement de l’analyse, au pire, une représentation erronée des phénomènes étudiés. Nous ne chercherons donc pas à pousser plus loin l’analyse des trajectoires d’action régionale. Cela ne doit toutefois pas conduire à délaisser la perspective diachronique.

La notion de *path dependence* peut avoir un intérêt pour rendre compte de *certaines dimensions* de l’action publique. Plutôt que de chercher à savoir *si* ce modèle s’applique (auquel cas la conclusion sera invariablement : « en partie »), il semble plus intéressant de voir *où* il s’applique. Afin de pousser plus loin l’hypothèse de l’inertie, revenons sur la question de l’infrastructure. Traiter cette question nécessite d’élargir encore la focale temporelle, qui était jusqu’ici réglée sur une période d’une trentaine d’années environ. L’action régionale est en effet tributaire de contraintes qui trouvent leur origine non pas dans les deux, trois ou quatre décennies précédentes, mais au XIX^e siècle voire dans les temps géologiques. L’infrastructure ferroviaire constitue l’indice le plus évident de ce poids du passé.

2. *Un passé présent : l’action publique régionale sous contrainte matérielle*

Rendre compte des usages régionaux de la compétence « transports collectifs » nécessite de prêter une attention toute particulière au temps long. Il s’agit de prendre au sérieux, en cela, l’avertissement de Paul Pierson (2004 : 14) lorsqu’il déclare :

« Analysts who fail to be attentive to these slow-moving dimensions of social life are prone to a number of serious mistakes. They may ignore potentially powerful hypotheses. They are particularly likely to miss the role of many “sociological” variables, like demography, literacy, or technology. Their explanations may focus on triggering or precipitating factors rather than more fundamental structural causes ».

Encore faut-il découvrir quelles sont ces causes structurelles et où elles trouvent leurs origines.

La plupart des auteurs qui mobilisent la notion de *path dependence* (Collier, Collier, 1991 ; Thelen, 1999 ; Pierson, 2000) revendiquent une parenté avec des travaux s’inscrivant dans la longue durée, comme ceux de Barrington Moore (1966). Par exemple, Pierson explique que l’impossibilité de remplacer le système de retraite par répartition par un système par capitalisation réside, entre autres, dans le fait que cela obligerait la population active sur laquelle se ferait la transition à payer les pensions des retraités actuels et, en même temps, à épargner pour leur propre retraite, ce qui est difficile à concevoir du point de vue de la justice sociale et politiquement quasiment inenvisageable. Le choix historique d’un système par répartition limite ainsi les possibilités de choix présentes et explique pourquoi les dirigeants les plus libéraux, comme Ronald Reagan et Margaret Thatcher, ne sont pas parvenus à instaurer un système de retraite par capitalisation. Les compromis élaborés entre la fin du XIX^e siècle et la période qui a suivi la Seconde guerre mondiale ont été d’autant plus difficiles à remettre en cause qu’ils ont subi au cours de l’histoire des effets d’auto-renforcement (Pierson, 1994).

Notre analyse se situe sensiblement à la même échelle de temps. L’observation de l’action des Régions en matière de transports collectifs indique que

les choix réalisés entre le milieu du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle, qui ont été confortés par la suite, ont des effets sur l’action présente.

2.1 L’infrastructure en héritage

Prenons comme point de départ ces quelques extraits d’entretien avec des responsables de la SNCF et de RFF :

« [En Alsace], [le réseau] est correct. On a eu quelques ralentissements. On traverse les Vosges, quand même. La vallée de la Bruche, Saint-Dié, Epinal, on passe le col à Saales. C’est une petite ligne à voie unique de moyenne montagne. Il fait froid, il y a de la neige. Là, il y a quelques ralentissements. À Metzeral, vous êtes au cœur des Vosges. On a des lignes à voie unique. Mais on a un réseau plus caractérisé par sa saturation que par son mauvais état »¹.

« Le réseau [de la région Centre] est un réseau III^e République. C’est un réseau construit un peu à la façon Paris – Orléans, c’est-à-dire à l’économie. [...] Il y a les problèmes qu’on peut appeler de première génération, surtout liés aux doubles champignons² (il y en a beaucoup dans la région) ; et les problèmes de deuxième génération : on a beaucoup de lignes avec du rail très léger. Il y a une bête qui s’appelle le S13 qui est un rail particulièrement cassant qu’on a en grande quantité ici »³.

« [En Languedoc-Roussillon], il y a des ralentissements un peu partout. Il y en a sur Perpignan – Villefranche, sur Mende – La Bastide. Beaucoup de ralentissements sont dus aux doubles champignons. En tout, on a 187 km de ralentissement. Sur Le Monestier – Mende – La Bastide, qui est une voie unique, ça a un impact très lourd : c’est devenu tellement lent qu’un aller-retour a sauté »⁴.

« [En Midi-Pyrénées], on a un réseau plus ancien qu’ailleurs. Il a été moderne à une certaine époque. Après la Première guerre, on s’est rendu compte qu’on avait des difficultés pour acheminer les troupes. Le grand Est et la zone autour de Paris, toute la zone occupée en 1940 a été rénovée, avec des quais longs, de l’armement ferroviaire important, des voies lourdes. Ici, on a les Pyrénées. Il y a une barrière naturelle de protection en cas de guerre ; et la région est proche d’un réseau espagnol qui n’était de toute façon pas compatible. Donc on a laissé le réseau tel qu’il était en 1920, et on a toujours le même »⁵.

¹ Entretien avec un responsable régional de la SNCF (28 février 2007).

² Le rail dit « à double champignon » (à cause de sa forme) a été conçu de façon à pouvoir être retourné une fois usé, cette technique devant permettre de doubler sa durée de vie.

³ Entretien avec un responsable régional de RFF (16 juin 2007).

⁴ Entretien avec un responsable régional de RFF (22 mai 2007).

⁵ Entretien avec un responsable régional de la SNCF (3 juillet 2007).

L’infrastructure¹ est une dimension centrale des politiques de transports collectifs. Son importance est fondamentale en matière de transports ferroviaires, où le réseau est concrétisé, contrairement aux transports aérien et maritime, par une trame matérielle linéaire ininterrompue. Une rupture dans le « tuyau » ou un entretien insuffisant rend son utilisation impossible. En outre, les projets de développement régionaux sont largement tributaires de cette dimension. Ainsi, lorsque l’Alsace a voulu, comme cela a été le cas il y a quelques années, cadencer à la demi-heure le service TER entre Strasbourg et Haguenau, la SNCF lui a signalé que cela était impossible, à moins de réaliser des investissements d’infrastructure. De même, la Région Languedoc-Roussillon, qui souhaite renforcer le service sur l’axe principal, s’est aperçue que seule la construction d’une ligne nouvelle lui permettrait, à terme, de libérer des capacités. Les caractéristiques de l’infrastructure sont donc essentielles dans la mise en œuvre de l’action régionale. Les citations reproduites ci-dessus laissent entrevoir des différences entre les réseaux régionaux, dont l’origine remonte à l’époque de leur constitution.

2.1.1. La construction de la contrainte matérielle

Saisir la nature des contraintes qui pèsent sur l’action régionale implique de *changer d’échelle temporelle* et de remonter à l’époque de la construction des réseaux. La morphogenèse des réseaux est d’abord tributaire de la dimension biophysique, qui renvoie encore à d’autres temporalités, géologiques celles-ci. Si l’avion peut circuler avec un minimum de contraintes de cet ordre, le train doit compter avec les rugosités de l’espace, et notamment avec les obstacles montagneux. Un train ne peut en effet surmonter de fortes pentes ni des courbes trop serrées. Les locomotives à vapeur pouvaient tout juste gravir des pentes à 5‰. Les TGV ne peuvent pas, quant à eux, passer des pentes supérieures à 40‰. Le train exige en même temps de grands rayons de courbure. Il ne saurait excéder 90 km/h pour un rayon de 500 mètres, par exemple (Bavoux *et al.*, 2005). La région Centre présente peu de contraintes de nature géomorphologique. En Midi-Pyrénées, les Pyrénées, au

¹ L’infrastructure du réseau ferré comprend les voies (ensemble formé par les rails, les traverses et le ballast), la caténaire (fil en cuivre tendu au-dessus de la voie alimentant les trains en courant électrique) et les installations de signalisation.

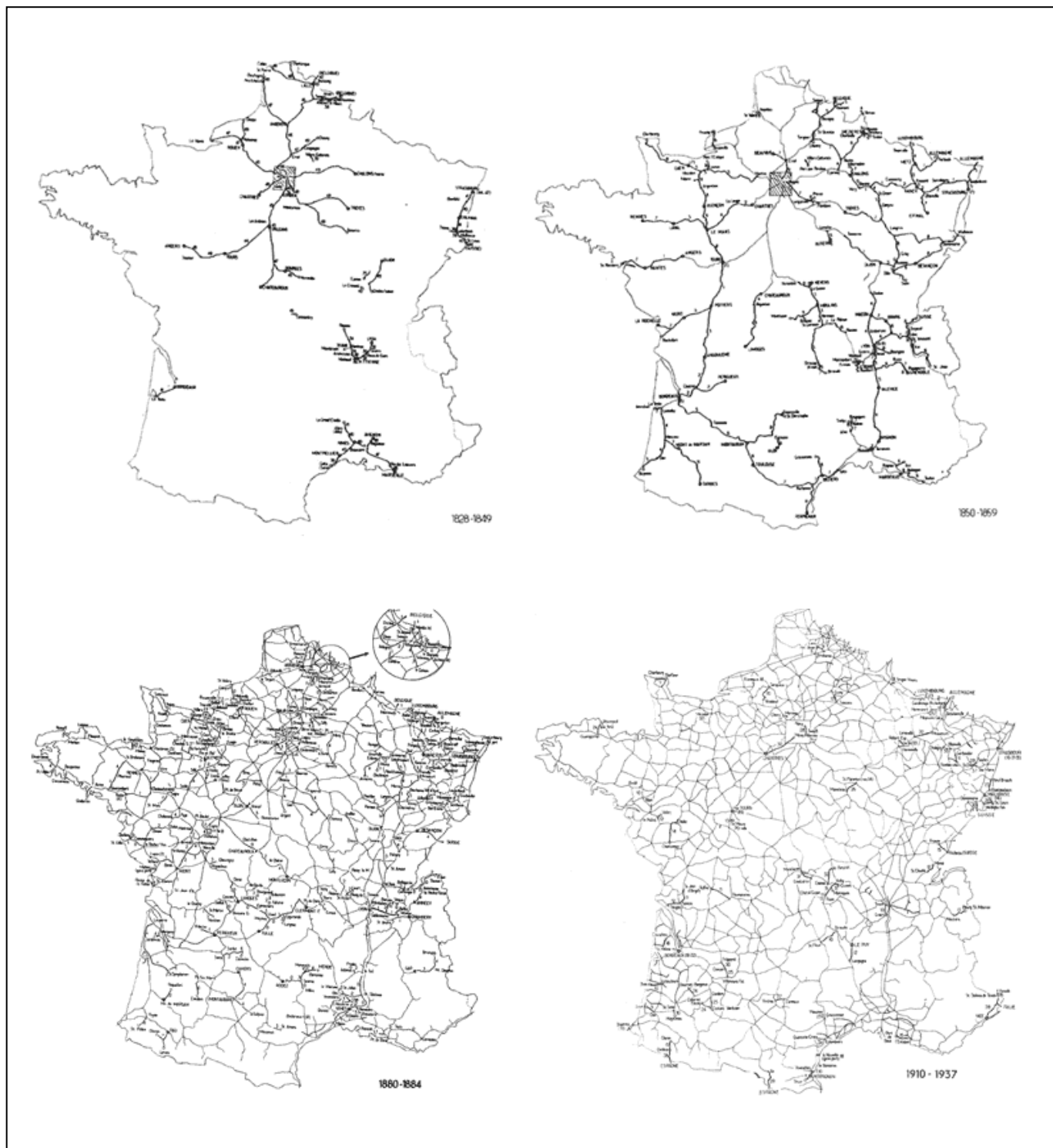
Sud, et le Massif Central, au Nord et à l’Est, bordent une zone relativement plane. En Alsace, le principal couloir de circulation est situé entre le Rhin et les Vosges. Mais l’orientation des vallées vosgiennes est relativement favorable aux dessertes en train. En Languedoc-Roussillon, la topographie suscite une concentration des flux entre la Méditerranée, le Sud du Massif Central et les Pyrénées orientales.

Mais la dimension géomorphologique n’explique pas tout. La répartition des populations, donc des usagers potentiels, qui est certes en partie liée à la morphologie de l’espace régional, entre également en compte. Les réseaux ne se sont en effet pas développés en fonction d’une pure logique de besoins. Ils ont commencé par émerger là où se situait la demande solvable, ce qui n’est pas exactement la même chose, quand il ne s’agissait pas de créer une demande qui n’existait pas (Dupuy, 1991). Ils sont en réalité le fruit d’une multitude de micro-décisions, « le produit d’arrangements locaux, plus ou moins dépendants d’un dessein global » (Offner, 2003 : 177), sur lesquels les notables provinciaux ont cherché à peser afin de signifier leur maîtrise sur la vie politique et économique.

Le réseau ferré français s’est constitué assez lentement par comparaison avec le réseau britannique, par exemple. Classiquement dans le développement des réseaux techniques (Offner, 1993a), il n’est pas le résultat d’une logique d’ensemble mais celui d’un agencement de tronçons d’intérêt local créés un à un. Ces tronçons ont ensuite été reliés entre eux¹.

¹ La première ligne ferroviaire qui a été construite en France est Saint-Étienne – Andrézieux (1828). Elle a été suivie en 1830-1832 de Saint-Étienne – Givors – Lyon. Saint-Étienne – Andrézieux a été prolongée jusqu’à Roanne en 1836. Ces lignes, longues de quelques dizaines de kilomètres, ont été créées pour transporter le charbon à la voie d’eau la plus proche (Loire ou Rhône). Elles n’ont été qu’accessoirement ouvertes au transport de voyageurs. C’est en 1837 que s’ouvre la première ligne pour voyageurs entre Paris et Saint-Germain. La logique qui préside à la création de ces lignes n’est pas encore une logique de réseau. Celles-ci restent isolées, créées en majorité sur de courtes distances pour assurer un trafic bien déterminé sans qu’il ne soit question d’un programme d’ensemble à l’échelle du pays.

Carte n°3 – Le développement du réseau ferré français (1849-1937)



Source : www.laviedurail.com

La loi de 1842 prévoyait des concessions de longue durée et une aide de l’État pour l’établissement d’un réseau rayonnant autour de Paris. L’État devait se charger de l’acquisition des terrains, des terrassements, des ouvrages d’arts et des stations, tandis que les compagnies assumaient la fourniture du matériel roulant et l’exploitation. La loi de 1842 consacrait en même temps le schéma du réseau en étoile centrée sur Paris, connu sous le nom d’« étoile de Legrand » (du nom du directeur général des Ponts et chaussées et des Mines de l’époque). L’article premier de cette loi était conçu de la manière suivante :

« Il sera établi un système de chemins de fer se dirigeant :
1° de Paris :
Sur la frontière de la Belgique, par Lille et Valenciennes ;
Sur l’Angleterre, par un ou plusieurs points du littoral de la Manche, qui seront ultérieurement déterminés ;
Sur la frontière de l’Allemagne, par Nancy et Strasbourg ;
Sur la Méditerranée, par Lyon, Marseille et Cette [Sète] ;
Sur la frontière d’Espagne, par Tours, Poitiers, Angoulême, Bordeaux et Bayonne ;
Sur l’Océan, par Tours et Nantes ;
Sur le centre de la France, par Bourges ;
2° De la Méditerranée sur le Rhin, par Lyon, Dijon et Mulhouse ;
De l’Océan sur la Méditerranée, par Bordeaux, Toulouse et Marseille ».

Ce schéma permet de comprendre l’origine de la configuration radiale, autour de Paris, du réseau ferré français.

Au début des années 1880, le plan Freycinet de développement du réseau ferré a quadrillé le territoire national avec une maille serrée. À côté du réseau d’intérêt général du domaine de l’État s’est développé tout un réseau d’intérêt local. C’est au milieu des années 1930, au moment où va être créée la SNCF que le réseau est le plus étendu, avec 42 600 km de lignes d’intérêt général ouvertes aux voyageurs. Cependant, les modalités de constitution des réseaux régionaux¹ sont toutes différentes. Or, elles ont une incidence importante sur les produits de l’action publique. C’est la raison pour laquelle il convient de se pencher sur la constitution de ces réseaux, afin de voir comment la contrainte provenant de l’infrastructure s’est construite et perpétuée dans le temps.

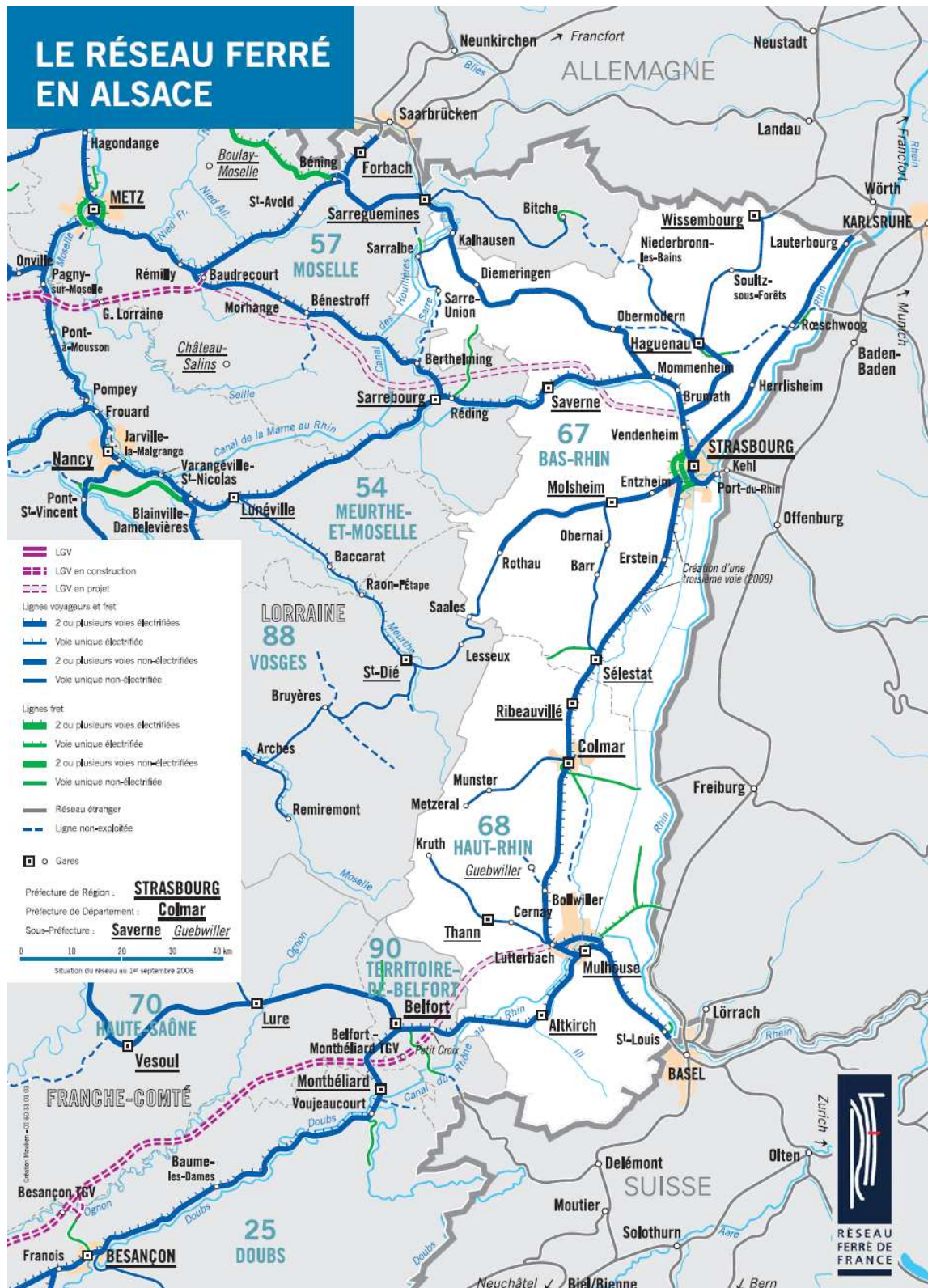
¹ Nous entendons par réseau ferré régional la portion du réseau située à l’intérieur d’une région. La précision mérite d’être faite. En effet, les frontières des régions politico-administratives ne correspondent pas à celles des 23 régions SNCF. Par exemple, la région Rhône-Alpes est gérée par deux régions SNCF, les deux Normandie, au contraire, sont du ressort d’une seule région SNCF, l’ouest de l’Aude appartient administrativement au Languedoc-Roussillon mais est géré par Toulouse, etc. Par ailleurs, le périmètre des directions régionales de RFF correspond quant à lui à celui d’une, deux ou trois collectivité(s) régionale(s).

En Alsace, la première ligne de chemin de fer fut construite entre Thann, siège d’importantes filatures, et Mulhouse, la grande ville la plus proche de Thann. Ce fut ensuite la ligne de Strasbourg à Bâle, terminée en 1841, et de Paris à Strasbourg, achevée en 1852. Dans cette région opérait la Compagnie des chemins de fer de l’Est, née de la fusion de la Compagnie de Paris à Strasbourg¹ et de la Compagnie du chemin de fer de Montereau à Troyes. Celle-ci absorba en 1854 la Compagnie de Strasbourg à Bâle et, en 1863, le réseau des Ardennes. La Compagnie de l’Est fut amputée en 1870 de sa partie alsacienne et lorraine. Loin d’être laissée pour compte par les autorités allemandes, cette région fut dotée d’un réseau dense. Une telle attitude répondait à des impératifs de développement industriel et, surtout, à des impératifs stratégiques. C’est à cette époque que fut réalisée la grande dorsale Luxembourg – Metz – Strasbourg – Bâle. En 1914, le réseau d’Alsace-Lorraine comptait 2 030 km de lignes, soit presque trois fois plus qu’en 1871. La compagnie ne réclamant pas ce réseau en 1918, une compagnie d’État le géra jusqu’en 1937, date à laquelle fut créée la SNCF. Plusieurs lignes nouvelles furent mises en chantier après 1918 pour relier l’Alsace-Lorraine au reste du territoire : une ligne directe de Lérrouville à Metz et trois traversées des Vosges. À la veille de son intégration au sein de la SNCF le 1^{er} janvier 1938, le réseau d’Alsace-Lorraine était le seul à présenter des comptes positifs. Pendant l’Occupation, il fut annexé par la *Deutsche Reichsbahn*.

À ce moment, le réseau d’Alsace-Lorraine offre, par rapport aux autres réseaux français, quelques particularités. Il est le seul à gérer un réseau étranger. En effet, depuis 1871, il revenait au Réseau ferroviaire impérial (allemand) d’Alsace-Lorraine puis à la compagnie d’État (française) des chemins de fer d’Alsace et de Lorraine d’exploiter le réseau ferroviaire Guillaume-Luxembourg. Cette gestion sera reprise par la SNCF jusqu’à la création en 1946 de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois. Par ailleurs, ce réseau ne comporte que peu de lignes principales : Strasbourg – Mulhouse – Bâle, Strasbourg – Nancy et Luxembourg – Metz. Il est essentiellement constitué de lignes secondaires. Cela explique la faible proportion de lignes électrifiées, qui a aussi des origines historiques : l’Empire germanique, qui a beaucoup développé le réseau ferré alsacien, disposait

¹ La Compagnie du chemin de fer de Paris à Strasbourg avait été créée en 1845 pour construire et gérer les lignes de Paris à Strasbourg et Mulhouse, de Nancy à Gray et de Paris à Vincennes.

Carte n°4 – Le réseau ferré en Alsace



Source : RFF

d’importantes réserves de charbon dans la Ruhr. Cela l’a conduit à privilégier la traction vapeur sur la traction électrique¹. Lorsque l’Alsace est redevenue française, un programme d’électrification a été lancé dans le pays. Mais celui-ci a peu concerné les régions périphériques (à l’exception de Midi-Pyrénées, nous allons voir pourquoi)².

Étant bâti sur les bases du réseau ferré allemand, le réseau alsacien en garde les caractéristiques avec, notamment, une circulation à droite (dans le reste de la France, les trains circulent sur la voie de gauche) et une signalisation particulière. « Vitrine » de l’Allemagne aux portes de la France, les gares firent l’objet d’une attention particulière de la part des autorités allemandes. Celle de Strasbourg, inaugurée en 1883, fut construite sur les plans de l’architecte berlinois Johann Jacobsthal. En 1938, le réseau d’Alsace-Lorraine fut absorbé avec les autres réseaux français par la SNCF.

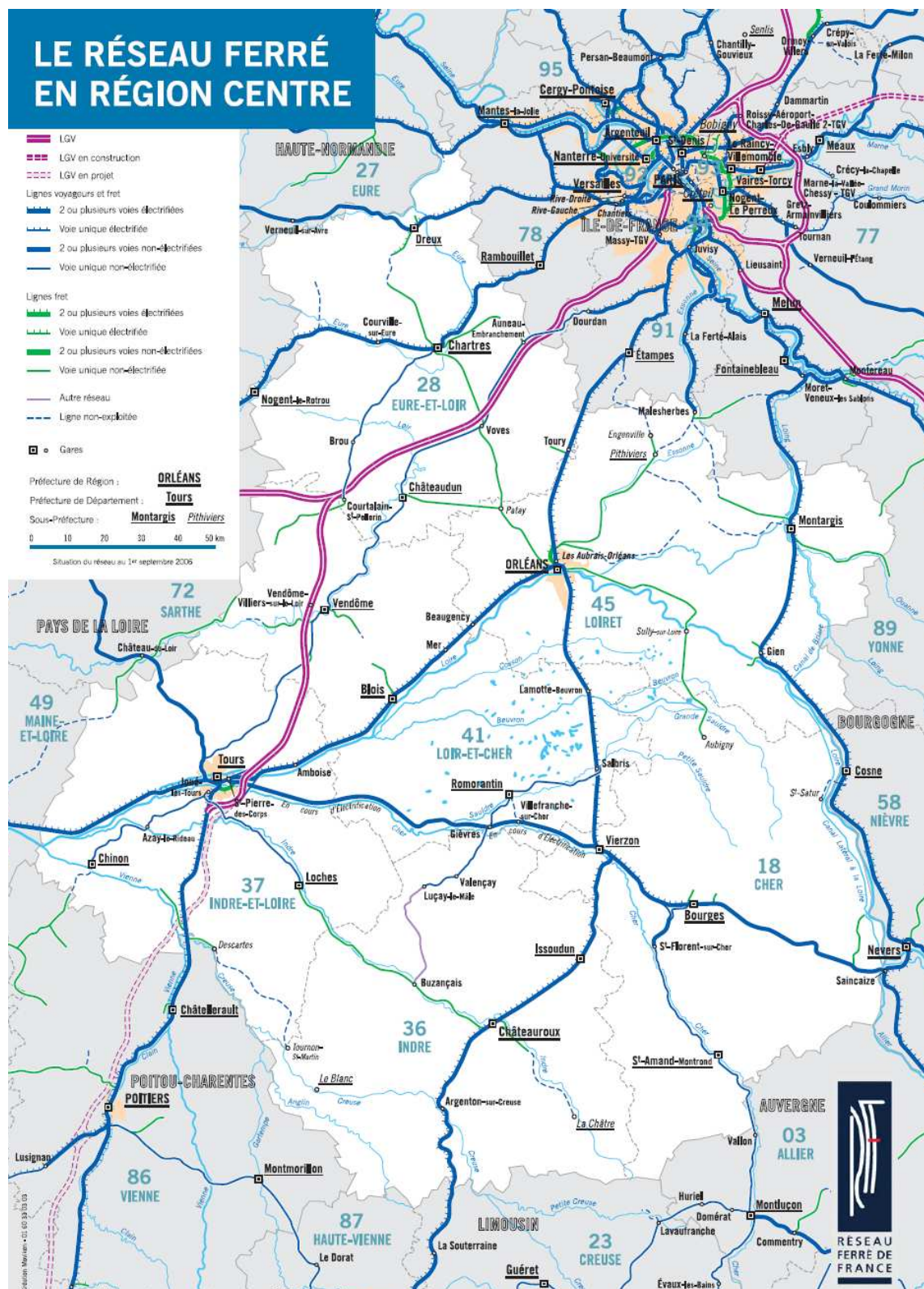
L’actuelle région Centre était le domaine de la Compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans. Après l’ouverture de la ligne de Paris à Orléans en 1843, cette Compagnie mit en service Paris – Bordeaux en 1853 puis Paris – Clermont-Ferrand via Bourges en 1855. Le rachat de la Compagnie du Grand Central lui apporta nombre de lignes du Sud-Ouest et du Massif central ainsi que la ligne Paris – Sceaux – Orsay. À la fin du Second Empire, le réseau principal était déjà intégralement construit. Le réseau secondaire, esquissé à cette époque, était équipé de manière lourde. Il fut complété peu à peu par des lignes secondaires et locales sous l’impulsion du plan Freycinet. Ces lignes, qui devaient desservir toutes les sous-préfectures et qui ne voyaient passer au maximum que cinq à dix trains par jour, ont été réalisées à l’économie. Elles n’ont pas été électrifiées. Les vitesses étant réduites, la présence de ballast³ n’a pas été jugée nécessaire pour stabiliser les voies. Le

¹ Le niveau d’électrification de l’Alsace est d’ailleurs comparable à celui du Land allemand voisin de Rhénanie-Palatinat.

² Comme le rappelle Yves Stourdzé (1987 : 95), « [la locomotive à vapeur] s’affirme souveraine dans une conception de la défense par retranchement. Dès lors qu’il s’agit de protéger des espaces isolés et séparés, la locomotive à vapeur affiche des vertus difficilement égalables. Au fil électrique faible s’oppose la locomotive robuste, individuelle, autonome, puissante ».

³ Lit de roches concassées sur lequel repose la voie.

Carte n°5 – Le réseau ferré en région Centre



Source : RFF

nombre de traverses était réduit, avec 1 110 travers par kilomètre¹. Le rail équipant ces voies était beaucoup plus léger que sur les grands axes. Et le nombre d’ouvrages d’art² était réduit au maximum.

Le réseau connut son apogée au début du siècle. Puis il commença à se contracter. Cependant, la présence de nombreux silos céréaliers limita en certains endroits la disparition du chemin de fer³. Cet apparent déclin du réseau masque en même temps des progrès sensibles en termes d’équipement et de performances. Le P – O est en effet l’un des réseaux pionniers de l’électrification avec le Midi. L’électrification en 1 500 V continu de la ligne Paris – Vierzon s’acheva en 1926. La compagnie, qui avait absorbé en 1934 la Compagnie des chemins de fer du Midi, desservait l’ensemble du Sud-Ouest de la France avec, pour tête de réseau à Paris, la gare d’Austerlitz (et, dans la première partie du XX^e siècle, la gare d’Orsay). Elle exploitait avant la création de la SNCF un réseau de plus de 11 700 km de lignes.

C’est dans la région languedocienne que la première ligne de province pour le transport de voyageurs est créée en juin 1839 (Montpellier – Sète). Cinquième port français, Sète est devenue le grand entrepôt de houille d’Alès. La même année est ouverte la ligne Nîmes – Beaucaire, avant que ne soit établie en 1840 la liaison La Grand’Combe – Alès – Nîmes. Cette liaison permettait au bassin minier de La Grand’Combe d’écouler son charbon par Alès et Nîmes jusqu’à Beaucaire, puis de le faire transiter par le Rhône jusqu’à Marseille. La Grand’Combe et Alès étant reliées à Nîmes et Beaucaire, et Sète étant raccordée à Montpellier, il restait à construire une ligne entre Nîmes et Montpellier. Pour Montpellier, cette ligne devait permettre d’accéder au port fluvial de Beaucaire et, de l’autre côté, aux Cévennes, à l’Ardèche et la Haute-Loire. Elle ouvrit en 1845. Toutes ces liaisons étaient exploitées par le P – L – M.

Le chemin de fer contribua au développement de la zone Sud de l’Hérault, de Béziers à Sète, en facilitant le transport et la commercialisation du vin (Buisson, Chassefeyre, Genelot, Pignède, 1989). La ligne Bordeaux – Sète, exploitée par la Compagnie du Midi, fut ouverte en 1857, ce qui permit aux deux grandes

¹ Le travelage actuel normalisé est de 1 666 traverses par kilomètre. Il peut atteindre 2 000 traverses par kilomètre dans les courbes de faible rayon ou de trafic très lourd.

² Réalisations d’infrastructure comme les ponts, les viaducs et les tunnels.

³ DRE Centre, « Cent ans de transports », *Indicateurs de l’économie du Centre*, n°28, avril 2000.

Carte n°6 – Le réseau ferré en Languedoc-Roussillon



Source : RFF

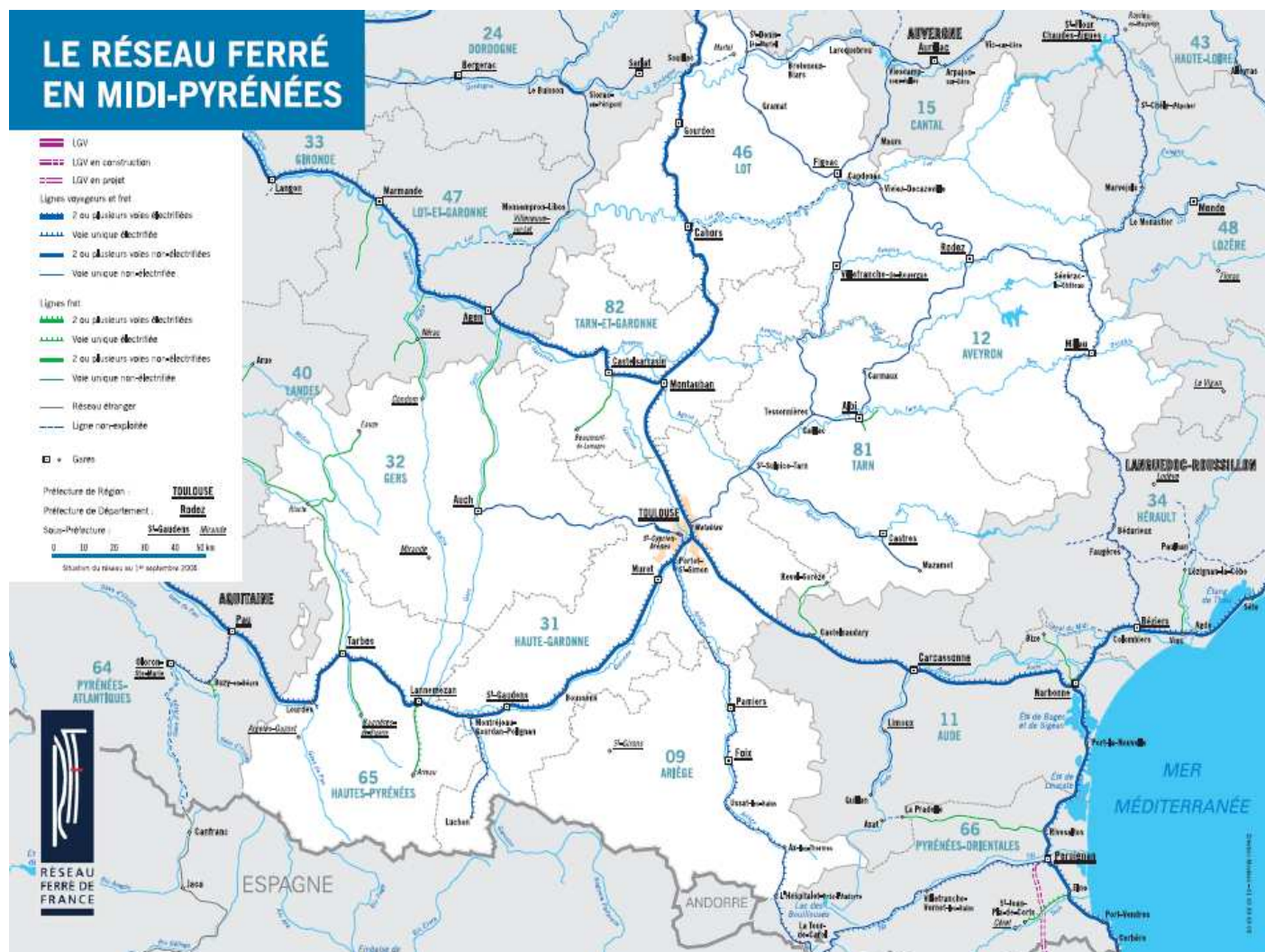
compagnies (P – L – M et Compagnie du Midi) de raccorder leur réseau. Par ailleurs, un tronçon fut mis en place en 1858 pour relier les mines de Graissessac, au Nord de Bédarieux, à Béziers. Le réseau du Midi tenta ensuite de construire sa ligne vers Paris, depuis Béziers, en passant entre le P – O et le P – L – M. Une telle liaison devait faciliter le commerce du vin en direction de Paris. La ligne rejoignait à Neussargues, dans le Cantal, le réseau existant (vers Clermont-ferrand et Aurillac). Le tronçon terminal Saint-Flour – Neussargues fut terminé en 1888 et la ligne fut électrifiée en 1931. S’agissant de la transversale lozérienne, la ligne Le Monestier – Mende fut construite en 1884 et Mende – La Bastide en 1902¹.

Le Sud-Ouest, quant à lui, était l’apanage de la Compagnie du Midi, seul Réseau n’ayant pas d’accès direct à la capitale. Entre 1855 et 1858 est construite la ligne Bordeaux – Toulouse – Sète. Dès 1909, la Compagnie du Midi lance un vaste programme d’électrification de ses voies. Il fallait alors construire toutes les infrastructures de production (barrages, centrales de production, système de distribution du courant) et inventer les locomotives adéquates. Le choix de l’électrification s’explique par un éloignement des centres de production du charbon, combustible nécessaire à la traction vapeur, alors que la proximité des Pyrénées permettait la production d’hydroélectricité. La pénurie de charbon pendant la Première guerre mondiale et, surtout, son coût prohibitif après la guerre va conforter la compagnie dans son choix. En outre, le Sud-Ouest ne constituait pas un site vulnérable d’un point de vue militaire. Or, « si, jusqu’en 1940, l’état-major est resté indéfectiblement hostile à l’électrification, c’est qu’à ses yeux, le réseau électrique symbolise la fragilité et la vulnérabilité » (Stourdzé, 1987 : 94).

Beaucoup de choix de la Compagnie du Midi (armement léger de la voie, lignes à voie unique, etc.) s’expliquent par un souci d’économies, comme dans le cas du P – O. En 1920, le gouvernement impose le 1 500 V continu, l’armée refusant l’utilisation de la même tension que l’Allemagne. Dès 1923, toutes les installations fonctionnent sous cette tension (hormis la ligne Perpignan – Villefranche-de-Conflent). En une douzaine d’années seulement, le réseau électrifié du Midi forme

¹ Une ligne électrifiée à voie métrique fut mise en service entre 1910 et 1928 entre Villefranche-de-Conflent et La Tour-de-Carol, afin de desservir la Cerdagne et la vallée du Conflent. Mais cette ligne dépendait du Réseau du Midi

Carte n°7 – Le réseau ferré en Midi-Pyrénées



Source : RFF

un ensemble cohérent. Il s’achève en 1932, à l’exception de la ligne Montauban – Sète, qui ne sera mise sous tension qu’en 1935, après signature d’un accord avec le P – O. En 1934, la Compagnie du Midi est absorbée par le P – O pour constituer la Compagnie du PO – Midi. En 1934, son réseau représente 4 300 km de lignes (Marconis, 1986).

Comme l’indique le tableau ci-dessous, les Régions bénéficient d’un réseau plus ou moins dense et bien équipé.

Tableau n°7 – Les principales caractéristiques des réseaux régionaux

	<i>Longueur totale (km) hors LGV</i>	<i>Densité du réseau (km ligne/km²)</i>	<i>Lignes à double voie</i>	<i>Lignes électrifiées</i>
Alsace	720	0,09	65%	41%
Centre	2 048	0,05	53%	42%
Languedoc-Roussillon	1 341	0,05	39%	62%
Midi-Pyrénées	1 484	0,03 ¹	30%	41%
Réseau ferré national	28 089	0,05	52%	47%

Source : RFF

Ces caractéristiques sont le produit de l’histoire. L’Alsace a hérité d’un réseau bien équipé en lignes à double voie mais comportant une proportion assez faible de lignes électrifiées. Cela s’explique par l’attention portée à ce réseau par l’Empire allemand, la proximité des ressources en charbon, auxquelles s’est ensuite ajoutée la réticence des autorités françaises à procéder à l’électrification des régions frontalières. Le Centre dispose d’un réseau assez bien équipé en lignes à double voie mais relativement peu pourvu en lignes électrifiées. Cette situation résulte du maintien de certaines petites lignes voyageurs et surtout d’assez nombreuses lignes fret à voie unique et non-électrifiées. Le Languedoc-Roussillon a un réseau comportant beaucoup de lignes à voie unique, en raison des faibles densités de population et d’une volonté de réduction des coûts, mais d’un bon taux d’électrification. L’existence d’un axe principal électrifié le long du littoral et de lignes secondaires électrifiées entre Béziers et Neussargues et entre Perpignan et La Tour-de-Carol explique ce bon taux. Enfin, en Midi-Pyrénées, le réseau, construit à l’économie, est mal pourvu en lignes à double voie. Les lignes du Sud de la région, proches des Pyrénées, et donc des lieux de production d’hydroélectricité, sont presque toutes électrifiées. En revanche, la plupart des autres lignes n’ont pas été équipées de caténaires.

¹ Cet aspect explique que l’offre routière soit proportionnellement plus importante, dans l’offre TER globale, que dans les autres régions.

Ces caractéristiques ont des conséquences directes sur les politiques régionales de transports collectifs.

2.1.2. De la constitution des réseaux à la mise en œuvre des politiques régionales

L’influence des modes de constitution des réseaux régionaux sur l’action publique présente se joue dans des éléments extrêmement concrets. Pour un même niveau de signalisation, un segment à voie double est naturellement plus capacitaire qu’un segment à voie unique¹. Les lignes électrifiées sont plus performantes que celles à traction thermique, notamment pour les services à arrêts fréquents. L’électrification permet de réduire les temps de parcours, d’augmenter la vitesse d’accélération et de décélération et de diminuer la consommation d’énergie et les besoins en entretien du matériel. On voit, à l’aune de ces critères, quelles régions sont favorisées et quelles régions ne le sont pas.

L’hétérogénéité du réseau français se lit également dans des caractéristiques plus fines du réseau, comme la signalisation. Sans rentrer dans le détail, les modes de signalisation ont notamment un impact sur la capacité des lignes ferroviaires. Cette hétérogénéité transparaît enfin dans l’armement des voies². Les lignes à grande vitesse ainsi que 85% des lignes les plus fréquentées sont équipées de voies d’armement moderne. Cela n’est le cas que de 37,5% des lignes les moins fréquentées (sur lesquelles circulent surtout des TER) (Rivier, Putallaz, 2005). Or, l’état de la voie a une incidence directe sur le confort ressenti par les passagers ainsi que sur leur sécurité.

La question du *type de rail* privilégié par les différentes compagnies est intéressante. Elle illustre particulièrement bien l’importance des héritages. Il existe différents types de rail. Le rail à double champignon (DC) pouvait être retourné une fois usé. Cette technique devait permettre de doubler sa durée de vie. Ce rail présente cependant des défauts. Il a une faible inertie transversale : mal coincé ou mis en

¹ La capacité désigne le nombre de sillons qu’il est possible de programmer sur une infrastructure pendant une période donnée. Le sillon est un créneau espace-temps permettant la circulation d’un train sur une infrastructure.

² L’armement de la voie renvoie au type de matériel utilisé pour sa construction. Il est notamment caractérisé par le type et l’épaisseur du ballast sous traverses, le type de traverses ainsi que la masse linéaire du rail et la qualité de son acier.

place sur une voie mal dressée, il est affecté d’une importante souplesse latérale. Les sollicitations de la voie par le matériel roulant provoquent une altération progressive des tirefonds (attaches) qui fixent les coussinets sur les traverses. En conséquence, les voies équipées de ce type de rail nécessitent un entretien particulier. Le rail à double champignon a été très utilisé sur l’Ouest, le P – O et le Midi, « en particulier là où ils utilisaient des traverses en pin des landes qui exigeaient une large surface d’appui des coussinets » (Caron, 1997 : 912). À l’inverse, le rail Vignole, qui s’est imposé partout dans le monde grâce à sa robustesse et sa simplicité, a été employé dès le départ sur les réseaux Nord, Est et P – L – M. Il n’a remplacé le profil DC sur les autres réseaux qu’à partir de la Première guerre mondiale.

Aujourd’hui encore, Midi-Pyrénées (L’Isle-Jourdain – Auch, Montréjeau – Luchon, Séverac – Rodez, Castres – Mazamet, Saint-Sulpice – Mazamet), le Centre (Châteaudun – Tours) et le Languedoc-Roussillon (Le Monestier – Mende – La Bastide-Saint-Laurent, Carcassonne – Quillan, Perpignan – Villefranche-Vernet-les-Bains) ont des lignes secondaires équipées de rail DC. La présence de ce rail a des conséquences concrètes sur le service final à l’usager. Elle impose souvent des ralentissements et a donc pour conséquence d’allonger les temps de parcours, quand elle n’est pas en cause dans le déraillement de trains, comme celui du 25 février 2006 à Saint-Flour (Cantal), sur la ligne Béziers – Neussargues¹. Il en va de même sur les lignes équipées de rail S13. Le S13 est fréquent en région Centre ainsi que sur certaines lignes peu fréquentées de Midi-Pyrénées, comme Figeac – Bagnac ou Figeac – Aurillac. Il s’agit d’un rail des années 1920 de type Vignole, que l’industrie sidérurgique pouvait produire à moindre coût. Il est beaucoup plus léger que le rail Vignole classique et ne comporte pas toutes les qualités de métallurgie requises sur les grands axes.

À sa création, la SNCF hérita des réseaux des anciennes compagnies. Ces réseaux, on l’a vu, présentaient des caractéristiques différentes. Sans revenir sur les campagnes successives de fermetures de lignes, *cette situation a été perpétuée par la politique d’entretien et de modernisation de la SNCF*. Cette politique s’est, pour l’essentiel, concentrée sur les parties les plus rentables, que ce soit en termes de gains

¹ Ministère de l’Équipement et des Transports, bureau d’enquêtes sur les accidents de transport terrestre, *Rapport d’enquête technique sur le déraillement du train 5941 survenu le 25 février 2006 à Saint-Flour*, 2006.

de productivité ou d’économies d’exploitation. Les lignes jugées importantes au niveau national ont reçu l’essentiel des fonds destinés à la modernisation. Ce sont surtout les grandes radiales¹ qui ont fait l’objet d’améliorations (cela était déjà le cas à l’époque des compagnies). Ces dernières ont été globalement mieux traitées que les transversales², elles-mêmes ayant été mieux dotées que les autres lignes secondaires. Les petites lignes ont plutôt l’objet d’économies. Celles qui n’étaient pas électrifiées n’ont pas été équipées de caténaire ; et c’est sur ces segments que subsistent les rails DC et S13.

Dans ces conditions, seule l’intervention des collectivités pouvait permettre de réaliser des travaux sur les parties du réseau qui n’intéressaient pas la SNCF. Cette intervention a été formalisée au moyen de conventions « infrastructure » passées avec la SNCF après la LOTI puis à travers les CPER, dont le volet ferroviaire n’est devenu réellement consistant qu’à partir de la génération 2000-2006³. Néanmoins, remettre à niveau une ligne peu ou pas entretenue représente un coût important. Étant données leurs capacités financières, les Régions n’ont pas pu, pendant longtemps, pallier les insuffisances de la politique d’infrastructure de la SNCF sur les lignes qu’elles désiraient toutefois voir maintenues. Leur intervention ne pouvait être que ponctuelle et relativement marginale. Certains éléments témoignent cependant d’une évolution dans le sens d’une plus grande implication des Régions en matière d’infrastructure. Nous reviendrons sur ce point plus tard.

Depuis 1997, c’est RFF qui est en charge de l’infrastructure. La création du nouvel établissement public n’a pas introduit d’évolution majeure dans l’orientation des politiques d’infrastructure. Celles-ci tendent toujours à se concentrer sur les lignes les plus empruntées. RFF, qui doit déjà supporter la charge d’une dette considérable, n’a pas les moyens d’améliorer le réseau, ni même de le maintenir en état. En ce qui concerne les projets d’investissement, son action est « statutairement » limitée par le fameux article 4 du décret du 5 mai 1997. Celui-ci dispose que l’établissement public « ne peut accepter un projet d’investissement sur le réseau ferré national [...] que s’il fait l’objet de la part des demandeurs d’un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur ses comptes sur la période

¹ Les radiales sont les lignes reliant Paris à une ville de Province.

² Les transversales sont les lignes reliant deux villes de province entre elles.

³ Nous rappelons que ce volet a été multiplié par huit par rapport à la génération de contrats précédente pour atteindre 3,7 milliards d’euros.

d’amortissement de cet investissement ». Les financements de l’État et des Régions ne permettent pas pour l’heure d’inverser la tendance à la détérioration du réseau. Cette détérioration touche plus particulièrement les lignes secondaires, où circulent de nombreux TER. Selon l’audit commandé en 2005 par la SNCF et RFF à l’École polytechnique fédérale de Lausanne, si les efforts financiers consacrés à l’entretien du réseau sont maintenus au niveau actuel, 60% des lignes devront être fermées d’ici à 2025 (Rivier, Putallaz, 2005).

La différenciation dans le service final à l’usager se joue donc dans l’état des réseaux régionaux. Elle s’explique également par leur *morphologie*. Les différents réseaux ont tous une configuration particulière, pour des raisons tenant à la fois à la géomorphologie, à la structure des besoins, à la solvabilité de la demande et à divers arrangements locaux. Les réseaux n’existent pas une fois pour toute. Ils évoluent. Il s’agit là d’une caractéristique fondamentale du réseau, que Pierre Musso (2003a : 320) définit comme « une structuration d’interconnexion instable, composée d’éléments en interaction, et dont la variabilité obéit à quelques règles de fonctionnement ». La configuration des réseaux est toutefois une variable d’évolution lente. Une fois posée, une ligne ne se déplace pas facilement, même de quelques centaines de mètres. Nous pouvons voir ici un effet direct de la technique ferroviaire. Le train ne dessert qu’avec lenteur de nouvelles zones (Wolkowitsch, 1992). De même, certaines branches du réseau subsistent, parfois grâce à la mobilisation d’élus locaux, alors que l’évolution démographique aurait pu conduire à leur disparition. Autrement dit, l’infrastructure est le support relativement fixe de services plus mouvants. Or, la morphologie des réseaux, déterminée pour l’essentiel à l’époque des compagnies, n’est pas neutre. Elle joue comme un système de ressources et de contraintes, à court et moyen termes, pour l’action régionale.

Pour une part, la forme des réseaux régionaux provient, outre les raisons évoquées plus haut, des choix opérés pour délimiter le territoire des collectivités régionales. En 1955, les « régions de programme » ont été découpées en fonction de critères historiques, du rayonnement des grandes villes, des particularités agricoles et de la future carte universitaire, les limites départementales ayant également été respectées (Vergeot, Antoine, 1958). Entre 1956 et 1958, ces régions, conçues dans la précipitation, ont été en partie redessinées en fonction des propositions de découpage émanant des différentes administrations, des données du recensement et

des relations téléphoniques¹. La carte finalement produite ressemble à celle des régions actuelles (à l'exception de la Corse, détachée de Provence-Alpes-Côte d'Azur en 1972). De ce découpage, où l'espace fonctionnel du ferroviaire n'a guère été pris en compte, procède directement celui des réseaux ferrés régionaux, sur lesquels les Régions sont aujourd'hui chargées d'organiser le service.

P. Zembri (1997a) distingue différents types de réseaux régionaux selon leur morphologie : les réseaux organisés autour d'un axe, les réseaux en étoile, les réseaux en double étoile, les réseaux complexes, les structures inadaptées au territoire régional. L'Alsace et le Languedoc-Roussillon entrent dans la catégorie « réseaux organisés le long d'un axe ». En Alsace, l'axe Strasbourg – Colmar – Mulhouse est la colonne vertébrale du réseau. C'est le cas de Perpignan – Narbonne – Montpellier – Nîmes en Languedoc-Roussillon. Il est relativement facile, sur de tels axes, de développer des dessertes intervilles, à l'image du *TER 200* en Alsace, avec des arrêts aux principaux nœuds de correspondance permettant d'irriguer l'arrière-pays. Cependant, ce type de réseau présente des inconvénients. Il peut en particulier se heurter à des problèmes de saturation², comme cela est le cas entre Strasbourg et Colmar en Alsace, entre Montpellier et Nîmes en Languedoc-Roussillon. Le Centre relève de la catégorie « structures inadaptées au territoire régional », comme tous les réseaux jouxtant l'Île-de-France. Dans ces réseaux dominent les axes radiaux. Les lignes transversales ont disparu. Dans le cas du Centre, la communication entre certaines agglomérations est difficile voire impossible directement par voie ferrée (comme entre Chartres et Orléans). Le réseau est largement tourné vers l'Île-de-France et présente une faible connectivité³. Midi-Pyrénées dispose d'un réseau « en étoile », centré sur Toulouse. Il est généralement plus facile, dans cette situation, de

¹ « Serge Antoine, l'homme qui a dessiné les régions », *L'Express*, 15 mars 2003. Finalement, la carte proposée par ce haut fonctionnaire ressemblera à celle des « régions de programme » de 1956, à quelques exceptions près : transfert des Pyrénées-Orientales de Midi-Pyrénées au Languedoc-Roussillon, transfert des Basses-Pyrénées (actuelles Pyrénées-Atlantiques) de Midi-Pyrénées à l'Aquitaine et regroupement de la région Alpes et de la région Rhône.

² Une infrastructure saturée est une infrastructure dont la capacité ne permet pas de satisfaire toutes les demandes de sillons.

³ Dans la théorie des graphes, qui représente les réseaux de transports par une série de liens et de nœuds, la connectivité mesure la multiplicité des liaisons assurées par un réseau. Plus la connectivité est forte, plus le nombre de chemins possibles pour aller d'un point à un autre est élevé. Le réseau routier jouit de la meilleure connectivité. Le réseau TGV bénéficie au contraire d'une faible connectivité (cette définition est librement reprise de Offner, Pumain, 1994). De manière générale, le réseau ferré a perdu de sa capacité de cohésion au niveau local et régional en raison de son démaillage progressif. La concurrence de la route et la fermeture des lignes les moins rentables ont abouti à une concentration sur les axes les plus circulés.

renforcer les dessertes de banlieue. Contrairement aux réseaux organisés le long d’un axe, où l’essentiel des efforts peut se concentrer sur l’axe principal, le maintien des branches du réseau en étoile peut en même temps impliquer une certaine dispersion des moyens.

2.1.3. Quand l’infrastructure trace des sentiers de dépendance

Le rail, en tant qu’entité matérielle, n’est pas simplement de la « politique incarnée ». Il n’est pas l’intermédiaire ne faisant qu’exprimer une volonté politique. La technique ferroviaire a des implications directes. Nous avons vu qu’elle supposait l’existence d’une trame matérielle continue. Elle se caractérise également par un fort ancrage au sol (nécessitant des emprises foncières, des installations fixes, etc.) qui lui confère une faible plasticité.

Comme Bruno Latour le montre à travers l’exemple des clefs de Berlin, les objets participent directement à la constitution du monde social. La clef à double panneton dont parle B. Latour autorisait ainsi les Berlinoises à rentrer chez eux, les obligeait à verrouiller la nuit et leur interdisait de verrouiller le jour. Cette clef n’était donc pas un simple intermédiaire exprimant des relations sociales qui se construisaient par ailleurs :

« Non, l’encoche asymétrique du trou de serrure et la clef à double panneton n’“expriment” pas, ne “symbolisent” pas, ne “reflètent” pas, ne “réifient” pas, n’“objectivent” pas, n’“incarnent” pas des relations disciplinaires, ils les font, ils les forment. La notion même de discipline est impraticable sans l’acier, le bois du portail, et la pêne des serrures. La preuve ? Les propriétaires ne parvenaient pas à construire une relation sociale solidement établie sur la discipline, la coercition verbale, les notices imprimées, les avertissements ou la douceur des mœurs » (Latour, 2006 : 44).

Comme la clef à double panneton, la technique ferroviaire produit en soi des effets. S’il est incontestable que des facteurs sociaux sont à l’origine des réseaux (Gökalp, 1985), une fois construits, ces derniers deviennent *prescripteurs de comportements*.

Les choix réalisés par le passé, à l’époque des compagnies, ont un impact direct sur les capacités d’action présentes. Nous retrouvons ici la problématique classique de la « *policy inheritance* », selon laquelle « *policy makers are inheritors before they are choosers* » (Rose, 1990 ; Weir, 1992 ; Rose, Davies, 1994). L’infrastructure fait figure de legs, au sens le plus matériel du terme. Elle pèse, au

moins dans l’immédiat, sur les options mises à la disposition des acteurs. Ce legs se perpétue au fil des décennies. Ce que nous observons à travers les politiques ferroviaires n’est pas non plus sans rappeler les travaux sur la *path dependence*. La problématique de la dépendance au sentier nous paraît d’ailleurs plus riche que celle des héritages dans la mesure où le passage du passé au présent y est beaucoup plus problématisé. Selon l’approche par les héritages, lorsqu’un nouveau gouvernement se met en place, il hérite des décisions des gouvernements passés qui sont inscrites dans les lois, les organisations et les budgets (Rose, 1990). La perpétuation des choix n’est pas vraiment expliquée autrement que par elle-même. La période intermédiaire entre passé et présent est en quelque sorte « transparente ». À l’inverse, la problématique de la dépendance au sentier, qui englobe celle des héritages, renseigne en plus sur les raisons pour lesquelles un dispositif, y compris un sous-optimal, est reproduit.

Les théoriciens de la dépendance au sentier se sont surtout intéressés aux phénomènes d’inertie institutionnelle. Or, il semble possible d’enrichir cette approche en accordant plus d’importance aux phénomènes d’inertie suscités par la dimension *matérielle* de l’action publique. Les économistes de l’innovation ont montré comment des standards technologiques sous-optimaux pouvaient malgré tout s’imposer (North, 1990). L’exemple du clavier (anglophone) *Qwerty* est à ce titre le plus connu. David (1985) remarque que ce clavier est resté en vigueur malgré l’élaboration d’un autre clavier, plus adapté aux besoins actuels. Il explique cette situation par le fait qu’il serait finalement plus coûteux d’en changer que de le conserver. Cela impliquerait notamment un nouvel apprentissage de la façon de se servir d’un clavier. Cependant, c’est moins la technologie elle-même qui est en cause, ici, que le comportement des individus au sein des institutions. L’usage que nous avons fait de la notion de *path dependence* nous a au contraire permis de vérifier qu’il pouvait être coûteux de s’éloigner des « sentiers » tracés par certaines décisions ou événements fondateurs en raison des implications matérielles de l’action publique.

Afin de compléter cette analyse, nous allons voir à présent de manière plus précise comment la contrainte matérielle formate l’élaboration et la mise en œuvre des projets régionaux. Autrement dit, quels sont les effets d’*inertie cognitive* que suscite la contrainte infrastructurelle ?

2.2. La « longue vie » des projets ferroviaires régionaux

La définition des politiques régionales de transports collectifs passe par la concrétisation d'un certain nombre de projets. Ces derniers évoluent de différentes manières, comme le montre l'analyse des schémas régionaux de transport et autres rapports d'orientation. On distingue ainsi, parmi les différents projets :

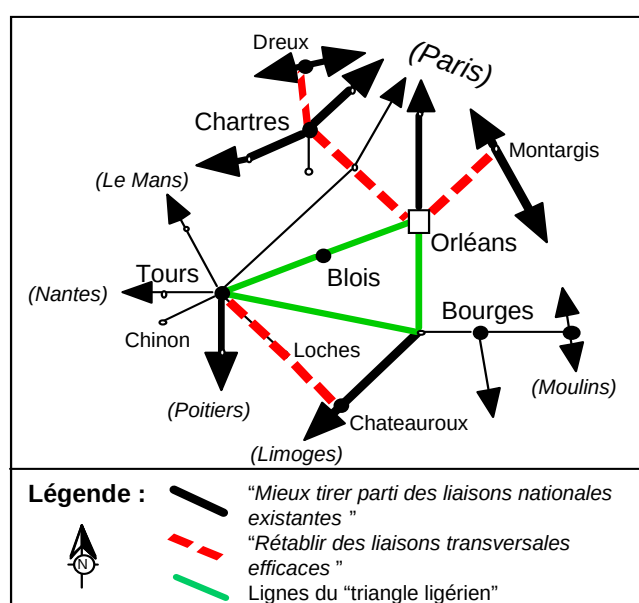
- Ceux qui ont été réalisés (ou qui sont en cours de réalisation) et qui disparaissent (ou sont amenés à disparaître), au moins temporairement, des agendas politiques régionaux. Ils sont assez nombreux : projets de modernisation de l'infrastructure, de tarifications régionales, de cadencement des dessertes, etc.
- Ceux qui ont été abandonnés (ou amendés), peut-être temporairement, également, car ils ont été jugés non-prioritaires ou financièrement/techniquement irréalisables. Ils sont également assez nombreux, les SRT comportant, de manière générale, de nombreux projets qu'il apparaît difficile de réaliser à court terme : réouverture aux voyageurs de Loches – Châteauroux dans la région Centre, mise en place de taxis-TER en Languedoc-Roussillon, etc.
- Ceux qui émergent en raison du traitement, par l'action publique, d'évolutions socio-démographiques et/ou de l'émergence de nouvelles priorités sectorielles. C'est le cas notamment des programmes d'action liés à la périurbanisation. Dans toutes les régions étudiées, cette évolution a été prise en compte, que ce soit sous la forme de renforcements des dessertes dans ces zones, de la mise en place de pôles d'échanges ou encore de la création de trams-trains.
- Ceux qui persistent car ils n'ont pas été réalisés.

Ces derniers sont intéressants à étudier dans la mesure où ils posent une double question : pourquoi n'ont-ils pas été réalisés et quelles sont les raisons qui ont incité les acteurs régionaux à les maintenir malgré tout comme des objectifs d'action publique ? Si l'on peut penser que les opérations qui ont été abandonnées ont pâti d'un manque de réflexions, d'études, de financements et, plus globalement, de mobilisation ou d'« amour », pour parler comme B. Latour (1992), celles qui ont été maintenues interrogent l'observateur. Ces dernières ne sont certainement pas les plus

nombreuses, mais elles revêtent généralement un caractère emblématique. Parmi la myriade de projets évoqués dans les SRT des quatre Régions étudiées, deux retiennent plus particulièrement l'attention en raison de leur caractère à la fois ancien et récurrent. Il s'agit de la réouverture au trafic voyageurs de la ligne Chartres – Orléans et de la mise en place d'un « métro régional » le long du littoral languedocien. Ces projets sont défendus de manière assez continue depuis 20 ou 30 ans en région Centre et en Languedoc-Roussillon, quelle que soit la majorité politique en place.

Région pilote en 1974, le Centre a réalisé un SRT ambitieux en 1977. L'objectif principal exprimé par ce document était de renforcer la cohésion régionale en constituant un véritable réseau mettant en relation l'ensemble des villes principales. Centré sur le triangle Orléans – Tours – Vierzon/Bourges, appelé « triangle ligérien », le réseau régional a été très touché par la fermeture des lignes transversales. En réponse, le SRT de 1977 proposait un certain nombre de réouvertures : Chartres – Voves, Loches – Châteauroux, Orléans – Montargis ou encore Chartres – Dreux.

Illustration n°4 – Les principes du SRT Centre de 1977



Source : Zembri, 2006

Adopté par le conseil régional, ce SRT n'a toutefois pas été mis en œuvre. Les SRT de première génération étaient subordonnés à une autorisation de l'État. Or, celle-ci ne fut jamais délivrée, le schéma de l'EPR Centre ne prévoyant pas d'économies liées à des réorganisations de services (seule source de financement alors possible).

Un nouveau schéma a été élaboré entre 1990 et 1993. Sa logique n'est guère différente de celle du schéma de 1977. Il s'agit toujours de concentrer les efforts sur le « triangle ligérien » tout en proposant des réorganisations sur les lignes régionales et interrégionales. Comme le rappelle le projet de délibération du président du conseil régional Maurice Dousset :

« La constitution du schéma d'aménagement met en avant la primauté de la métropole ligérienne Orléans – Blois – Tours comme pôle d'équilibre à l'intérieur du Grand Bassin Parisien. Le réseau de villes du Berry, deuxième espace structurant de la région, ne pourra que profiter de bonnes liaisons avec la métropole ligérienne. De même, les deux autres réseaux du pays de Chartres et du Gâtinais, fortement attirés par l'Île-de-France, doivent voir renforcées leurs liaisons avec la métropole ligérienne ; elles n'y sont actuellement reliées que par des lignes d'autocars départementales. [...] Au-delà des réseaux de villes, les transports collectifs régionaux et départementaux jouent un rôle de désenclavement des zones rurales pour les rattacher aux réseaux de villes et leur faire profiter du dynamisme urbain »¹.

La réouverture de Chartres – Voves – Orléans au trafic voyageurs (cette ligne reste parcourue par des trains de fret) fait partie des opérations à 20 ans. Pour les dirigeants du conseil régional, ce projet est intéressant en ce qu'il permet de solidariser le territoire régional. Chartres est en effet la seule préfecture à ne pas être reliée à la capitale régionale, Orléans, par le train. Par ailleurs, l'Eure-et-Loir est de plus en plus « aspiré » par l'Île-de-France. La Région veut remédier à cela et renforcer la cohésion régionale². La réouverture d'Orléans – Montargis et de Loches – Châteauroux a en revanche été abandonnée.

À la fin des années 1990, le projet de réouverture de Chartres – Orléans n'a guère avancé. Son inscription au CPER 2000-2006 (pour un coût de 64 millions d'euros) n'a pas de réelle traduction concrète. Il faut dire qu'il s'est heurté à une série de difficultés non prévues : nécessité de supprimer le passage à niveau sur la rocade de Chartres, de reconstruire certaines parties de la voie (celle-ci longeant une

¹ « Schéma régional des transports collectifs de personnes », proposition de délibération du président, séance des 25, 28 juin et 2 juillet 1993.

² La situation de cette région n'est pas sans rappeler celle du Var étudié par Michel Marié (1982). Selon lui, ce département tire ses ressources de sa fragilité même et parvient à faire émerger une forme de solidarité de sa résistance à l'éclatement.

base aérienne militaire, des questions de servitude liées au cône d’envol ont été soulevées) et de prendre en compte le durcissement de la réglementation sur les silos céréaliers (après l’explosion dans l’installation de stockage de céréales qui a eu lieu à Blaye, en Gironde, et qui a coûté la vie à 11 personnes). En 2006, un nouveau document intitulé *Transport collectif multimodal et circulations douces. Stratégie régionale* est réalisé. Au chapitre des réouvertures de lignes, la liaison voyageurs Orléans – Chartres est toujours mentionnée, comme en 1993¹. L’opération est reprise dans le contrat de projets 2007-2013. L’État apporte son financement à hauteur de 5 millions au titre du fret et la Région consacre 28 millions au titre du transport de voyageurs, mais uniquement pour la portion Chartres – Voves. Ce montage financier constitue un compromis entre la Région, qui refusait de signer le CPER sans engagement financier sur cette ligne, et l’État, pour qui la réouverture de Chartres – Orléans au trafic voyageurs n’est pas une priorité.

La réouverture aux voyageurs de Chartres – Orléans est donc un projet qui remonte à une trentaine d’années et qui a survécu à la transformation de l’EPR en collectivité territoriale ainsi qu’à l’alternance droite-gauche de 1998. La plupart des acteurs perçoivent l’intérêt d’un tel projet pour solidariser l’espace régional :

« Les Chartrains sont tous tournés vers Paris. [...] Je comprends la Région, qui veut que les villes soient reliées aux deux capitales régionales »².

« C’est une affaire qui remonte à loin. Il y a un problème politique d’ancrage de l’Eure-et-Loir dans la région. Le conseil régional se trouve devoir gérer l’Eure-et-Loir, qui a certaines affinités avec la Beauce, mais qui est un département beaucoup plus tourné vers l’Île-de-France voire la Normandie, qui est le débouché naturel pour l’exportation des blés, que vers Orléans. D’où l’intérêt pour eux de réactiver cette ligne »³.

Toutefois, son intérêt fonctionnel n’est guère avéré aux yeux de nombreux acteurs. Pour eux, en effet, la réouverture aux voyageurs de Chartres – Orléans reste un dispositif coûteux dont les bénéfices ne peuvent qu’être limités.

« Dans une logique de court terme, ce projet n’a pas une rentabilité évidente. Le nombre de voyageurs ne serait pas suffisant pour assurer la rentabilité socio-économique de la ligne. On a peut-être plus intérêt à se concentrer sur le réseau déjà

¹ Il est également question d’étudier la remise en service d’Orléans – Montargis, ce que le SRT de 1993 ne prévoyait pas (contrairement à celui de 1977).

² Entretien avec un ancien cadre de la direction régionale SNCF de Tours (9 mai 2007).

³ Entretien avec un ancien cadre dirigeant de la SNCF (1^{er} juin 2007).

existant, qui nécessite déjà des investissements, plutôt que d’augmenter encore le périmètre et d’éparpiller nos moyens »¹.

« La SNCF trouve que ce n’est pas forcément une priorité parce qu’on n’aura pas de flux importants »².

« Le défi n’est pas facile à relever. Entre Chartres et Paris, il y a environ 10 000 voyageurs quotidiens. C’est énorme ! Rien à voir avec le trafic qui peut exister entre Chartres et Orléans. C’est un dossier compliqué. On a eu toute une kyrielle de réglementations qui ont rendu très onéreuse la réouverture de cette ligne. Donc il fallait dépenser des sommes colossales pour un trafic attendu pas très élevé. La grande question est : est-ce que ça vaut le coût ? Des investissements dans des lignes comme ça, c’est autant de moins qu’on peut investir de manière peut-être plus intéressante pour la collectivité »³.

« [Ce projet] fait partie des chimères politiques qu’on balade au fil des années »⁴.

Aujourd’hui, le président du conseil régional, Michel Sapin, et le vice-président en charge des transports, Jean-Michel Bodin, soutiennent énergiquement le projet. Néanmoins, celui-ci se heurte aux arguments de la SNCF et de RFF et à des difficultés financières et réglementaires qui ont considérablement augmenté son coût. Le fait de ne pas pouvoir faire valoir d’intérêt du point de vue de la demande de transport et de la rentabilité socio-économique ne favorise guère l’appropriation du projet par les partenaires de la Région. En même temps, l’importance d’un tel projet ne permet pas à la collectivité de le conduire seule. Celui-ci est malgré tout jugé important par les acteurs régionaux en raison de sa dimension politique de matérialisation de l’espace régional. Cela explique à la fois le fait que l’opération ne soit pas réalisée et le fait qu’elle soit malgré tout maintenue comme un objectif à moyen terme du conseil régional.

La réouverture aux voyageurs de Chartres – Orléans est un projet d’infrastructure. Le second projet qui nous intéresse ici n’est pas de même nature dans la mesure où il concerne d’abord le service ferroviaire. Il s’agit de la mise en place de dessertes cadencées le long du littoral languedocien. En Languedoc-Roussillon, un schéma est mis à l’étude en 1977 et adopté en 1982. Il se caractérise principalement par une volonté de renforcer la desserte ferroviaire littorale avec un

¹ Entretien avec un cadre de la DRE Centre (15 juin 2007).

² Entretien avec un ancien cadre de la direction régionale SNCF de Tours (9 mai 2007).

³ Entretien avec un ancien cadre dirigeant de la SNCF (1^{er} juin 2007).

⁴ Entretien avec un cadre de RFF (16 juin 2007).

objectif à moyen terme qui est de créer un service cadencé entre Avignon, d’une part, Perpignan et Carcassonne, d’autre part. On parle déjà d’un « métro régional », à l’image de Georges Matzel, alors président de la commission « transports »¹. L’objectif est de répondre à une demande de transport croissante sur la zone densément peuplée du littoral.

Il faut ensuite attendre 1995 pour qu’un nouveau schéma soit mis à l’étude. Celui-ci est finalisé en 1999. La question à laquelle tentent de répondre les auteurs du schéma est : comment satisfaire les besoins d’une population de plus en plus importante et mobile qui tend à se concentrer sur une partie restreinte du territoire ? Les enjeux apparaissent relativement clairs : la frange littorale, densément peuplée, a d’importants besoins de transport, pendant que l’arrière-pays se divise en deux zones : l’une irriguée par des lignes affluentes prenant leur source sur l’armature principale, l’autre à faible densité de population et dont les besoins en termes de transports collectifs sont relativement peu importants. Le projet-phare consiste à mettre en place des dessertes cadencées à la demi-heure (toutes les 20 minutes en heures de pointe) sur le « double Y » Alès/Avignon – Nîmes – Narbonne – Carcassonne/Perpignan.

Le projet de cadencement est toujours d’actualité. Il figure dans la nouvelle convention Région-SNCF signée en 2007. Il n’est certes plus question d’un train toutes les 20 ou 30 minutes, mais d’un cadencement et d’une croissance de l’offre TER de 20% à l’échelle du réseau, dont une bonne partie aura lieu sur l’axe littoral.

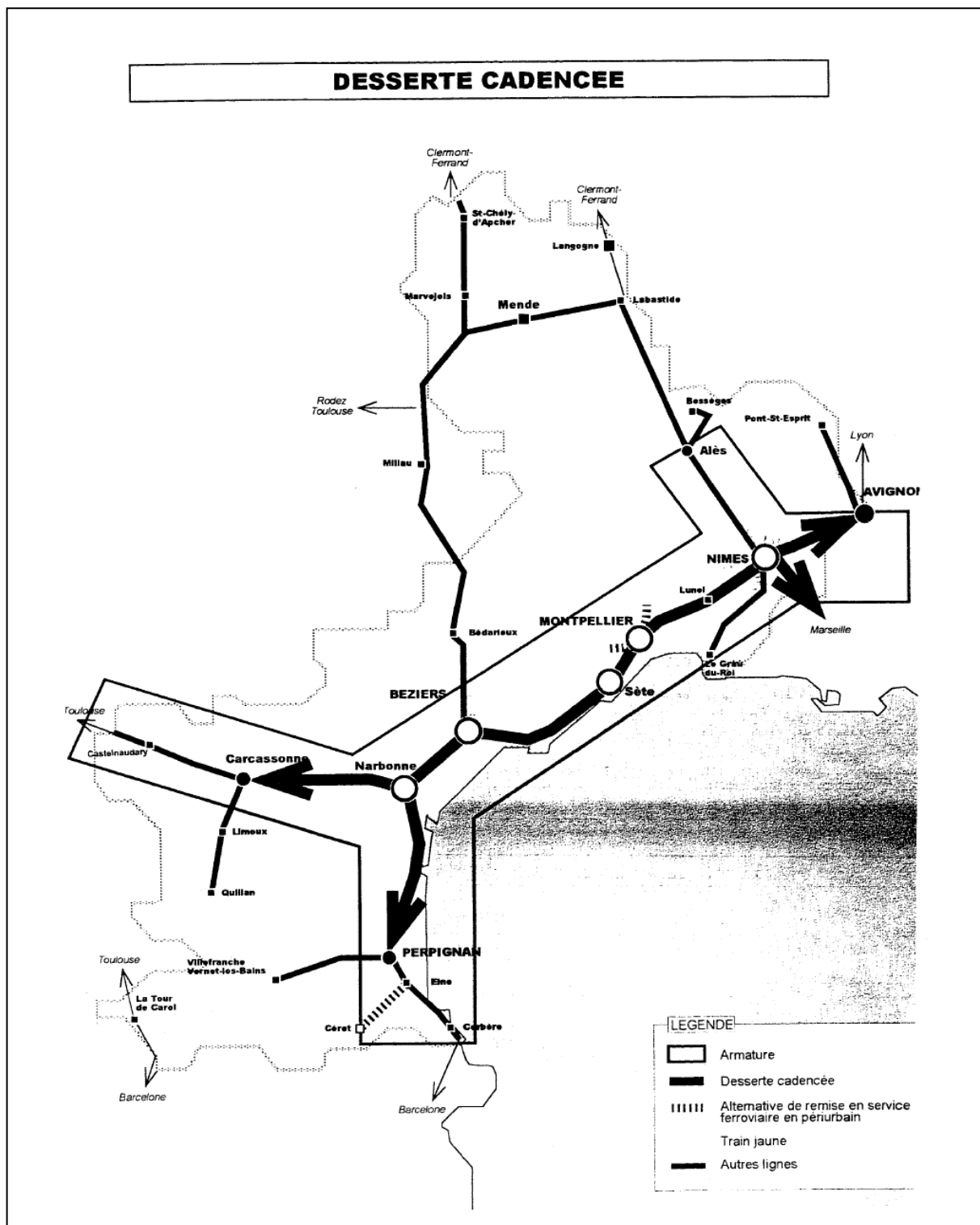
La persistance du projet, comme le fait qu’il ait été revu à la baisse depuis le SRT de 1999, tient à l’état de saturation de cet axe. En effet, en attendant le contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier et, à plus long terme, la ligne nouvelle Montpellier – Perpignan, les possibilités d’évolution sont faibles :

« Le problème central au niveau du trafic est la saturation entre Montpellier et Perpignan. La région veut du cadencement. Comme on est en conflit avec la SNCF sur ce point, on sait qu’on ne réalisera pas notre idéal. [...] On va buter sur le projet RER. Alors, on se rabat sur la qualité du service et le cadencement mesuré. La rénovation du matériel et la réorganisation du service, qui étaient notre objectif 2, passent en objectif 1 »².

¹ « La nouvelle conquête du rail », *Midi Libre*, 25 juin 1984.

² Entretien avec un cadre du service ferroviaire de la Région Languedoc-Roussillon (14 janvier 2004).

Illustration n°5 – Schéma de desserte cadencée en Languedoc-Roussillon (SRT de 1999)



Source : SRT Languedoc-Roussillon (1999)

« Le littoral est saturé. On est d’accord avec la philosophie régionale du SRT, mais elle est impossible à mettre en œuvre. Tout ça va se dénouer à l’occasion de la réalisation de la ligne nouvelle »¹.

« Il n’y a pas eu une croissance énorme de l’offre de service. La convention précédente était une convention à service constant. Il y a des questions d’infrastructure qui font qu’on n’a pas trop de marges de manœuvre »².

La problématique de l’inertie liée à l’infrastructure émerge à nouveau. L’horizon temporel du « métro régional » est indissociable de celui de la réalisation des lignes nouvelles languedociennes.

L’intérêt fonctionnel du projet de dessertes cadencées rapprochées est assez largement partagé. La situation n’est donc pas la même, de ce point de vue, que pour Chartres – Orléans. La grande majorité de la population languedocienne se concentre le long du littoral. En conséquence, l’essentiel des flux ont lieu dans cette zone. L’opération se heurte toutefois à la faible plasticité de l’infrastructure. Cette dimension est d’autant plus importante, ici, qu’il ne s’agit pas d’une simple modernisation de ligne mais de la construction d’une ligne nouvelle. Comme pour Chartres – Orléans, la construction de ces lignes nouvelles répond à des temporalités que la Région ne maîtrise pas. Si le fait de participer au financement est un facteur d’accélération du projet, le conseil régional n’est ni maître d’ouvrage, ni financeur principal. L’État, RFF, la SNCF sont autant d’acteurs avec lesquels il faut compter.

Ainsi, certains projets présentent une *temporalité circulaire*. Si l’aspect fonctionnel est présent, au moins dans le deuxième cas, il ne suffit pas à expliquer la persistance des projets régionaux. Une fois qu’un projet est pensé et construit, il s’avère moins coûteux d’y adhérer que de formuler des alternatives. Des acteurs habitués à plaider pour un même dossier finissent par avoir des difficultés à envisager d’autres éventualités. Cette routinisation doit être pensée en lien avec des représentations elles-mêmes tenaces : solidariser le territoire dans le Centre, faciliter les déplacements sur l’axe littoral en Languedoc-Roussillon.

¹ Entretien avec un responsable de la direction régionale Languedoc-Roussillon de RFF (31 mars 2004).

² Entretien avec le directeur des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon (13 mars 2007).

Comme le souligne F. Dobbin (1994 : 228) dans le cadre de son étude sur les politiques ferroviaires aux États-Unis, en France et en Grande-Bretagne au XIX^e siècle :

« Policies shape what is culturally conceivable. Institutionalized policy strategies influence how we think about causes and effects, and this has proven to be at least as important as the fact that they also provide organizational avenues for action ».

De même, selon Pierson (2000), les phénomènes de « rendements croissants » sont caractéristiques de différents processus politiques : les processus d’action collective, où les contraintes de coordination et d’anticipation adaptative sont fondamentales ; les processus de développement institutionnel (avec le temps, il devient de plus en plus coûteux, en termes financiers, politiques et d’apprentissage, de sortir du « chemin » balisé par les choix passés) ; et les conceptions politiques et les processus cognitifs d’interprétation et de légitimation des enjeux¹. Le fait d’évoluer dans un environnement social complexe conduit à filtrer l’information à travers des « cartes mentales » (Denzau, North, 1994). La mise au point d’interprétations communes implique des coûts d’investissement et d’apprentissage importants qui conduisent à une « routinisation du sens » (Wilsford, 1994). C’est la raison pour laquelle, une fois établies, ces interprétations et ces conceptions demeurent tenaces au sein des institutions².

Cette dépendance cognitive au sentier n’en est pas moins, ici, liée à la contrainte matérielle que représente l’infrastructure. Pour le dire autrement, le *temps déposé* (dans l’infrastructure) et le *temps projeté* (dans les SRT et dans les discours politiques) sont indissociables. La projection d’objectifs n’a lieu que par rapport à une situation existante. La plupart des SRT s’ouvrent d’ailleurs sur un diagnostic de la situation régionale. Par conséquent, les acteurs régionaux, à moins d’être particulièrement mal informés et/ou de privilégier uniquement des stratégies

¹ Pour une application au domaine de la Sécurité sociale en France, voir Palier, 2002 (pp. 39-42).

² On trouve chez Bourdieu des passages faisant écho à la notion de dépendance au sentier : « le processus d’institution, d’établissement, c’est-à-dire l’objectivation et l’incorporation comme accumulation dans les choses et dans les corps de tout un ensemble d’acquis historiques qui portent la marque de leurs conditions de production et qui tendent à engendrer les conditions de leur propre reproduction [...] anéantit continûment des possibles latéraux. À mesure qu’avance l’histoire, ces possibles deviennent plus improbables, plus difficiles à réaliser, parce que leur passage à l’existence supposerait la destruction, la neutralisation ou la reconversion d’une part plus ou moins grande de l’héritage historique – qui est aussi un capital –, et plus difficiles même à penser, du fait que les schèmes de pensée et de perception sont à chaque moment le produit des choix antérieurs devenus choses » (Bourdieu, 1980a : 12-13).

d’affichage, ne peuvent envisager le futur sans référence à la contrainte que représente l’infrastructure à court et moyen terme, élément incontournable des politiques de transports collectifs¹.

Si certaines opérations ont la vie longue, pour des raisons tenant en particulier à l’inertie des réseaux physiques, les acteurs régionaux n’en conservent pas moins d’importantes marges de manœuvre. Afin de s’en rendre compte, il faut clarifier la notion de réseau.

2.3. Contraintes d’infrastructure et marges d’action régionale

En tant qu’entité matérielle, le réseau est vecteur de pesanteurs. Cela peut conduire les acteurs régionaux à appuyer les mêmes projets pendant plusieurs décennies. Cela peut également les inciter à « bricoler » des solutions et à faire évoluer plus ou moins rapidement le réseau physique, sinon dans sa configuration, du moins dans son état général. L’action publique régionale n’est pas condamnée à la progression incrémentale. Aborder la question du changement implique d’introduire une clarification sémantique. Le réseau exerce un effet d’inertie, certes, mais de quel « réseau » parle-t-on ?

2.3.1. Entre « bricolage » de solutions et évolution de la contrainte

L’action en matière de transport ferroviaire dépend étroitement de l’infrastructure. La contrainte est au moins de deux ordres. Elle est d’abord, comme toujours, financière. Pour réaliser un renouvellement complet de la voie, ce que les spécialistes appellent un RVB (renouvellement voie ballast), il faut compter environ

¹ Le passage suivant est extrait d’*Alsace 2005* (1994), document prospectif et stratégique concernant l’avenir de l’Alsace à 15 ans. Il montre que les auteurs de ce document ont intégré que les infrastructures étaient des variables d’évolution lente et que même les comportements étaient susceptibles d’évoluer plus rapidement : « Il est donc essentiel que l’Alsace et les Alsaciens apprennent à penser leurs déplacements différemment, s’ils veulent préserver leur mode de vie et les paysages qui leur sont chers. [...] Il est dans tous les cas souhaitable que les comportements évoluent plus vite que les réseaux d’infrastructures ».

800 000 euros par kilomètre¹. Une « vignolisation », c'est-à-dire une opération de remplacement moins lourde, où l'on change les rails et une traverse sur trois et où l'on rajoute du ballast, coûte environ 600 000 euros par kilomètre. L'établissement de priorités est ici, plus que dans n'importe quel autre domaine, inévitable. La contrainte est ensuite temporelle. Tout projet d'infrastructure nécessite des études en amont, un passage par des procédures bien établies au sein de RFF et de la SNCF et des accords financiers. Comme le rappelle ce responsable de RFF :

« Le temps du transporteur n'est pas le temps de l'infrastructureur. [...] Le transporteur réagit en fonction des installations existantes. Tout projet d'infrastructure se situe dans une fourchette de deux à huit ans, ou plus »².

Dans certains cas, comme en Languedoc-Roussillon, la réalisation des objectifs régionaux passe par la construction d'une ligne nouvelle fret/voyageurs entre Nîmes et Montpellier, prévue au minimum pour 2012 ou 2013 et, à plus longue échéance, par la construction d'une ligne nouvelle entre Montpellier et Perpignan. L'évolution de l'infrastructure se joue ici dans des temporalités encore plus longues, la mise en service de ces lignes étant précédée de différentes étapes (programmes d'études, débat public, avant-projet sommaire, procédures d'utilité publique, acquisitions foncières et travaux) :

« Il faut environ 15 ans pour construire une ligne nouvelle. Le TGV Méditerranée a pris 13 ans. [...] En 2020, on sera en limite de capacité entre Montpellier et Narbonne, sans parler de la vitesse. Il faudra une ligne nouvelle. C'est impossible qu'une ligne nouvelle soit prête d'ici 2020. Pour dire les choses de manière plus positive, pour être prêt en 2020, il faudrait commencer maintenant »³.

Dans l'immédiat, les acteurs doivent donc « se débrouiller » (Lindblom, 1959) en « bricolant » des solutions.

La dernière convention Région Languedoc-Roussillon-SNCF systématise la démarche en activant tous les leviers permettant de dégager des capacités. Cette convention mise sur une augmentation de l'offre de 20% entre 2007 et 2013. Dans cette perspective, la SNCF a produit un schéma cible afin de montrer comment il serait possible d'atteindre cet objectif avant la réalisation de la ligne nouvelle Nîmes

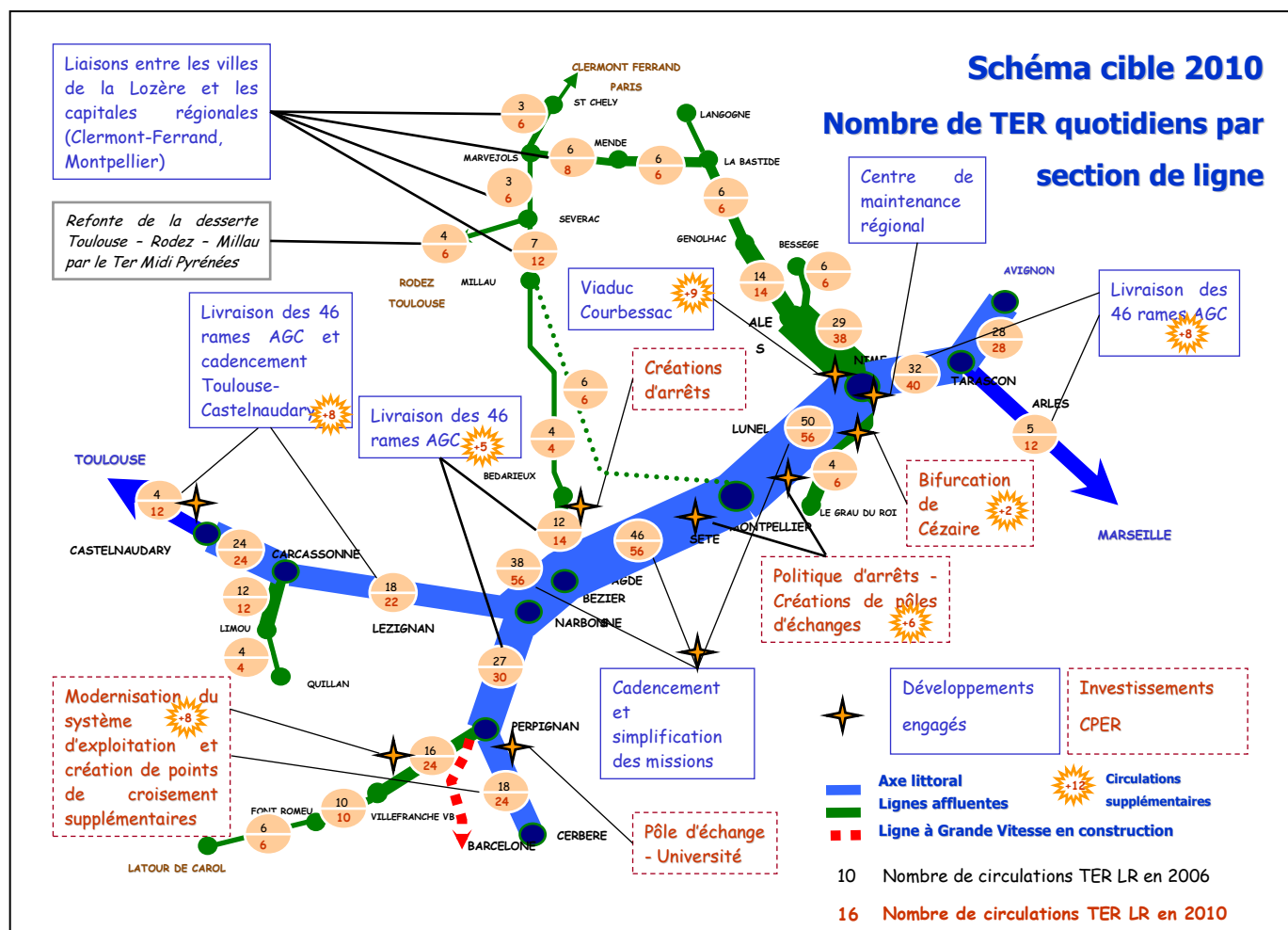
¹ Le renouvellement forme avec l'entretien courant la maintenance du réseau. Il consiste à remplacer tout ou partie des éléments constitutifs du réseau arrivés en fin de vie et dont les actions d'entretien ne permettent plus de maintenir les objectifs de fiabilité.

² Entretien avec un responsable de la direction Midi-Pyrénées de RFF (16 juin 2007).

³ Entretien avec un responsable de la direction Languedoc-Roussillon de RFF (31 mars 2004).

– Montpellier. Sans rentrer dans le détail, la construction, co-financée par la Région, d'un nouveau centre de maintenance à Nîmes devrait permettre d'éviter d'avoir à envoyer le matériel roulant dans des centres de maintenance à Toulouse ou à Marseille. Sur l'axe principal, le schéma suggère de supprimer des points d'arrêt. Un train qui s'arrête fréquemment peut consommer l'équivalent de plusieurs sillons de trains plus rapides. Ces suppressions doivent permettre d'homogénéiser les temps de parcours et d'intercaler de nouvelles circulations. Enfin, l'acquisition de nouveaux matériels vise à atteindre une homogénéisation du parc qui aura pour effet de libérer des machines et d'être plus efficace.

Illustration n°6 – Schéma cible 2010 du TER Languedoc-Roussillon (document de travail établi par la SNCF)



Source : SNCF

Le matériel roulant constitue l’un des principaux outils de concrétisation de l’action régionale. Toutes les Régions ont développé des programmes d’acquisition. Les autorails grande capacité (AGC) sont des engins fabriqués par Bombardier, le principal concurrent canadien d’Alstom. Ce sont des matériels plus rapides, plus confortables et plus fiables que leurs prédécesseurs. Ils semblent avoir séduit les Régions à en juger par le marché passé en décembre 2001, portant sur la fourniture de 500 rames AGC. En Languedoc-Roussillon, l’acquisition de ce matériel est pensée comme l’une des solutions au problème de la saturation, comme le montre le schéma cible reproduit ci-dessus (peut-être plus encore que dans d’autres régions, étant donné l’état de saturation du réseau). De manière générale, au-delà de l’homogénéisation du parc, l’achat de nouvelles rames doit permettre de délivrer un service plus performant avec des vitesses plus élevées, une amélioration du confort à bord et des ouvertures plus grandes permettant d’accueillir des flux de voyageurs plus importants. Sur certaines lignes surchargées, comme Paris – Chartres, qui représente 43% du trafic TER en région Centre, des automotrices 2N et 2N NG (2N pour « deux niveaux » et NG pour « nouvelle génération ») ont été mises en circulation pour faire face, à infrastructure constante, à l’importance de la fréquentation. Le matériel roulant est par conséquent une manière de pallier la faible plasticité du réseau d’infrastructure.

Le financement de projets d’infrastructure permet au réseau d’être plus en mesure de répondre aux attentes de l’autorité organisatrice. Nous avons vu que certaines Régions (Midi-Pyrénées et Alsace notamment) ont pu, par leur action, contribuer à sauver certaines lignes secondaires. Au-delà de cette logique conservatoire, l’action régionale a également eu pour objectif d’améliorer certaines portions du réseau. De ce point de vue, les CPER constituent un levier important. Les investissements ferroviaires répondent à différents enjeux (SETRA/CETE, 2005). Ainsi, l’Alsace a contribué à la modernisation de Colmar – Metzeral et à l’augmentation de capacité de Strasbourg – Bâle, la Région Centre a financé l’électrification de Tours – Vierzon, Midi-Pyrénées a contribué à la création de

points d’arrêt en banlieue de Toulouse, à la connexion du TER au métro toulousain et à l’aménagement de capacité en gare de Toulouse Matabiau, etc.¹

RFF ne disposant pas des moyens suffisants ne serait-ce qu’au maintien en l’état du réseau, certaines Régions s’acheminent vers une intervention financière renforcée en matière d’infrastructure. Les collectivités ont aujourd’hui le choix entre abandonner certaines lignes de leur réseau ou bien les conserver, mais moyennant une participation financière. La logique est finalement classique dans l’histoire de la prise de compétence régionale en matière de transports collectifs. La nouveauté réside plutôt dans le caractère beaucoup plus global et systématique de l’action de certaines Régions en matière de renouvellement de l’infrastructure. C’est le cas, notamment, de Midi-Pyrénées, dont le réseau est particulièrement vieillissant.

Dans cette région, la situation est la suivante :

« Il y a les lignes principales, Agen – Toulouse – Narbonne et Brive – Montauban, qui sont de bon niveau, une ligne intermédiaire, qui est Toulouse – Tarbes, et le reste, ce sont des lignes qui sont de construction ancienne. Elles ont été construites à l’économie par la Compagnie du Midi et sont dans un état d’obsolescence plus ou moins avancé »².

La Région Midi-Pyrénées a engagé un audit sur l’état de son réseau ferré³. Les conclusions de cet audit ont révélé que, à investissements constants, la quasi-totalité des lignes à trafic majoritairement TER devra fermer d’ici à 2020. En réponse, un « Plan rail » a été décidé. Ce programme de 820 millions d’euros comprend les opérations de renouvellement de lignes prévues dans le CPER ainsi qu’un programme complémentaire. Il s’agit non seulement, à travers lui, de déterminer les besoins financiers nécessaires à la remise à niveau du réseau existant, mais également d’aller au-delà en définissant des projets de développement. Les travaux de renouvellement permettront aux trains de rouler plus vite. Quant aux opérations de développement, elles auront pour effet d’augmenter la capacité des voies, notamment par l’aménagement de zones de croisements, d’obtenir des gains de temps ainsi

¹ L’État et les Régions financent également des opérations hors CPER. Celles-ci concernent principalement les lignes à grande vitesse (en raison des montages financiers complexes qu’elles nécessitent et de la durée limitée des CPER), les lignes interrégionales (structurellement déficitaires), la modernisation des gares d’intérêt régional et le transport de fret (transport combiné, essentiellement).

² Entretien avec un responsable régional de RFF (18 juillet 2007).

³ Cette expertise avait pour but de connaître l’état du réseau et de déterminer à la fois les besoins financiers permettant sa remise à niveau et les projets de développement à l’horizon 2013. RFF a assuré le pilotage de l’audit en y associant la Région, qui a participé à hauteur de 50% de son montant.

qu’une meilleure fiabilité des installations ferroviaires. Pour financer ce Plan, la Région a lancé un emprunt de 500 millions d’euros. Cela équivaut à la moitié de son budget global annuel. 200 millions sont pris en charge par RFF, dont 138 millions pour les opérations de renouvellement. Plus de 500 km de voie sont visés. Il s’agit du premier programme de cette ampleur en France¹.

Loin d’une certaine vision incrémentale des politiques publiques, la possibilité d’un changement n’est nullement contradictoire avec la contrainte que constitue l’infrastructure. Ce changement peut intervenir sur le réseau physique lui-même.

2.3.2. Et pourtant... le changement existe

L’infrastructure ferroviaire constitue une ressource pour mettre en œuvre des actions en matière de transports collectifs. Elle exerce en même temps une forme de résistance. Le changement majeur dans les politiques régionales de transports collectifs n’est pourtant pas à exclure². Examinons de plus près ce que l’on entend par « réseau ». Nicolas Curien (2000) distingue trois couches du réseau :

- l’infrastructure, c’est-à-dire le support physique des flux permis par le réseau ;
- l’« infostructure », autrement dit les services de contrôle-commande qui servent à optimiser l’utilisation de l’infrastructure et à la piloter (ce sont des services intermédiaires au sens économique, c’est-à-dire autoconsommés par le réseau) : suivi des circulations, régulation des flux, systèmes de réservation, etc. ;
- les services finaux offerts par le réseau, qui peuvent être de différentes natures et

¹ D’autres Régions commencent à suivre l’exemple de Midi-Pyrénées. Ainsi, le Limousin a signé le 3 avril 2007 un protocole d’accord avec l’État et RFF qui permettra de remettre à niveau des voies sur lesquelles les trains régionaux sont soumis à des limitations de vitesse pour des raisons de sécurité. Ajoutés au CPER, les investissements prévus au titre de ce plan permettront de consacrer 108 millions d’euros au réseau régional d’ici à 2013. Cela constitue une somme importante pour une Région comme le Limousin.

² Peter Hall (1993) distingue trois niveaux de changements. Le premier a trait au calibrage des instruments de politique publique. Le deuxième correspond au changement de nature de ces instruments. Le troisième renvoie au bouleversement de la hiérarchie des objectifs généraux. Cette distinction est assez peu pertinente s’agissant des politiques régionales dans la mesure où, nous allons le vérifier dans la partie suivante, il est difficile de faire apparaître des liens entre le contenu de l’action publique et une véritable structuration des objectifs généraux. Le changement majeur se réfère ici au changement qui intervient au-delà des adaptations marginales, des arrangements et des modifications ne concernant qu’un aspect particulier des politiques publiques.

être offerts, le cas échéant, par différents opérateurs.

Cette distinction est heuristique en ce qu’elle permet d’envisager des évolutions séparées entre réseau-support, réseau-service et réseau de commande, même si ces différentes couches sont, on l’a vu, largement interdépendantes :

« S’il convient de ne pas confondre la marmite et la soupe, il n’empêche que la nature de la marmite influe sur les qualités de la soupe, comme la composition de la soupe requiert une forme particulière de marmite » (Prelorenzo, 2007).

Pour autant, des changements peuvent intervenir dans le réseau-service sans que le réseau-support ne soit amené à évoluer de manière substantielle. Les dessertes ont été renforcées dans toutes les régions. Le Centre, par exemple, a doublé ses dessertes en quelques années. Midi-Pyrénées a fait de même, de manière décalée dans le temps. L’acquisition de matériel roulant moderne a permis d’apporter d’importantes améliorations dans le service final à l’usager. La mise en place de tarifications pour les étudiants, les salariés, les populations les plus démunies, l’instauration de tarifications multimodales, de produits billettiques, etc., ont renforcé l’attractivité des transports collectifs. Toutes ces actions ont abouti à d’importants progrès en termes de fréquentation. C’est dire si des évolutions sont possibles à réseau-support presque constant.

La thèse de l’incrémentalisme se trouve partiellement invalidée. L’action publique régionale n’est pas condamnée à avancer de manière graduelle et limitée. Le réseau-support joue certes, la plupart du temps, comme un facteur de résistance. Mais l’évolution selon une logique de petits pas ne s’applique pas à tous les aspects de l’action régionale. D’ailleurs, si nous avons vu que l’existence de contraintes avait pour effet la mise en œuvre de mesures de compromis, rien n’indique que le consensus ait toujours lieu *a minima* autour de ce type de mesures plutôt qu’autour du principe d’un changement majeur.

Les différentes couches du réseau ne répondent pas aux mêmes temporalités. Il faut au moins deux ans, souvent plus, pour mener à bien un projet d’infrastructure. Le calendrier est bien plus long s’agissant des lignes nouvelles. Les acteurs doivent donc « jongler » avec différentes temporalités : celle de l’infrastructure, celle des programmes d’action se jouant dans un laps de temps plus court, mais aussi celle, quotidienne, des usagers. Les choix passés en matière de construction du réseau d’infrastructure formatent incontestablement les possibilités de choix présentes. La

notion de *path dependence* constitue à cet égard une conceptualisation utile et intéressante. Le réseau-support se caractérise par sa « viscosité ». Il limite le champ des possibles. Toutefois, des changements importants peuvent intervenir dans le service final sans que l’état ou la configuration du réseau n’évolue de manière drastique.

Conclusion du chapitre 2 – L’impasse du sentier de dépendance

Dans ce chapitre, nous avons ouvert deux types de focale temporelle. La première nous a conduit à envisager l’action régionale sur une période allant de la fin des années 1970 (date de réalisation des premiers schémas régionaux de transport) à 2007 (année de clôture de l’enquête de terrain). L’analyse des trajectoires d’action régionale nous a permis de tester et de relativiser l’hypothèse de la prime à l’antériorité. En posant le problème de manière quelque peu différente, nous avons en revanche conclu à l’importance du *timing*. Au-delà d’une cumulativité linéaire et mécanique, il existe des phases plus critiques que d’autres. À ce titre, les Régions qui ont pu participer à l’expérimentation ont tiré de cette participation des bénéfices substantiels. Les temporalités de l’action régionale croisent ici celles du processus national de réforme, ce qui tend à brouiller la limite entre temps de l’élaboration et temps de la mise en œuvre de l’action publique.

La seconde focale temporelle que nous avons ouverte renvoie à la morphogenèse du réseau ferré national, qui a eu lieu principalement entre le Second Empire et la III^e République. À ce titre, nous avons vu que les choix opérés par les compagnies pesaient encore de tout leur poids sur l’éventail de choix présents et que l’infrastructure, *input* central des politiques régionales de transports collectifs, était un puissant prescripteur de comportements (pour des raisons tenant à la fois à des coûts financiers et à la persistance de schèmes cognitifs). L’histoire sédimente, donc, et elle sédimente de manière différenciée. Cet aspect invite à se pencher sur des temporalités qui dépassent celles des politiques étudiées et à se poser la question de ce que sont effectivement les « premiers moments » d’une politique.

Il faut reconnaître à l’approche par les temporalités complexes une certaine valeur heuristique. Elle éclaire un aspect particulier des politiques régionales, qui est la variable infrastructurelle. De même, elle permet d’insister sur l’agencement des séquences temporelles, qui n’est pas sans effet sur l’action publique. Ces développements nous ont permis de tester la notion de *path dependence*. L’attention portée au *timing* de l’action publique nous a permis de vérifier la dimension institutionnelle des phénomènes d’inertie. L’attention portée à l’infrastructure nous a permis d’en évaluer la dimension matérielle. Néanmoins, si les Régions sont souvent

conduites à « bricoler » des solutions, ce qui est un constat classique de l’analyse des politiques publiques, l’action régionale n’est pas condamnée à la progression incrémentale. La précocité peut certes être source de bénéfices durables. Mais elle n’est pas une source de supériorité définitive. Le changement peut toujours intervenir. Or, la manière dont a lieu le changement nous mène au constat de la faible pertinence d’une explication en termes de chocs exogènes, conception du changement majeur que véhicule la notion de *path dependence*. Comme le pointent Colin Crouch et Henry Farell (2002 : 1) :

« [...] *since major change does sometimes occur, path dependence theory is in danger of becoming excessively determinist and incapable of coping with major innovation except as exogeneity. The theory itself offers little insight into the conditions under which paths may change* ».

L’analyse en termes d’effets d’inertie se trouve ici dans une impasse. Elle demeure en effet incapable de rendre compte du changement, de ce qui le rend possible, d’une part, et des mécanismes à travers lesquels il a effectivement lieu, d’autre part.

Conclusion de la première partie

Au-delà des phénomènes d'inertie

La régionalisation des transports collectifs est une réforme dont le sens a évolué au fur et à mesure de son institutionnalisation. D'une manière de gérer le déclin des omnibus, elle est devenue un moyen de relancer les transports collectifs régionaux tout en ménageant les budgets de la SNCF et de l'État. L'élaboration de ce compromis a eu lieu par étapes. Les Régions comme, du reste, la direction de la SNCF, étaient globalement peu intéressées dans un premier temps. Celles qui l'étaient le plus (Nord-Pas-de-Calais, Alsace) ont directement contribué à la poursuite du processus, accréditant l'idée d'un mouvement croisé entre dynamiques *top-down* et *bottom-up*. Parmi les autres collectivités, les plus importantes ont fait l'objet d'un enrôlement visant à rendre la réforme irréversible, alors que les moins investies et/ou les moins urbanisées ont été intéressées *a minima* et ont de fait moins bénéficié du transfert de compétence. La manière dont les Régions se sont inscrites dans le processus apporte un premier éclairage sur les usages régionaux de cette politique publique.

Ces usages sont à rapporter à de multiples dimensions. Si les phénomènes d'inertie ne peuvent se résumer à cela, l'histoire matérialisée dans les réseaux n'est pas sans effet sur l'action régionale. Constituée sur la base de facteurs sociaux, l'infrastructure, dont les caractéristiques ont été en grande partie définies à l'époque des compagnies, limite plus ou moins, selon les endroits, les capacités d'action des Régions. Il ne faudrait pas pour autant céder au déterminisme de la technique. Le changement, y compris le changement majeur, reste possible, notamment au niveau de la strate « service » du réseau. S'ouvre alors un vaste terrain d'investigation, qu'une approche en termes de *path dependence*, de successions de séquences et d'« effets cliquet » ne peut explorer sans risquer un affaiblissement de l'analyse.

Afin d'éclairer le rôle des acteurs, il nous a semblé utile de développer deux autres approches des usages régionaux de la compétence « transports collectifs ». En premier lieu, la sortie de l'impasse analytique dans laquelle nous nous trouvons

appelle une analyse approfondie des rapports entre les Régions et les acteurs sectoriels. La concrétisation des politiques régionales de transports collectifs est indissociable d'interactions entre les conseils régionaux, la SNCF (qui reste, aux termes de la loi SRU, le partenaire obligé des Régions), RFF (les questions d'infrastructure étant, on l'a vu, une donnée fondamentale) et l'État. À ce titre, l'analyse « génétique » de la réforme permettra de mieux saisir les intérêts et les logiques des acteurs impliqués dans les politiques régionales. Cette situation inscrit la régionalisation des transports collectifs de plain-pied dans le paysage sectoriel. Si la réforme a fait l'objet d'un compromis extrêmement large quant à son principe, il reste à étudier, au-delà des trajectoires d'action régionale, son fonctionnement concret et quotidien.

En second lieu, la levée de l'obstacle auquel se heurte la progression de notre raisonnement passe par une prise au sérieux du territoire. On ne peut en effet se limiter à une vision du territoire comme réceptacle de lignes ferroviaires. On peut même aller plus loin en avançant que le territoire ne se résume pas au cadre spatial de mise en œuvre des politiques régionales. Rendre compte des usages de la compétence « transports collectifs » nécessite de problématiser le territoire en étudiant notamment les modalités de sa construction et les mobilisations dont il fait l'objet. L'entrée par le territoire doit nous permettre de donner de la chair aux acteurs et de voir en quoi la régionalisation des transports collectifs est liée à des processus de légitimation et à des entreprises de domination au niveau local et régional ; en quoi, également, elle se joue dans des interactions entre échelons territoriaux.

DEUXIÈME PARTIE

LES RÉGIONS FACE AUX ACTEURS SECTORIELS

L'action publique est un univers de secteurs. La complexité des problèmes à traiter dans les sociétés modernes a suscité une division du travail politico-administratif et une professionnalisation des rôles. Dans le cas de la France, l'absence d'un *cabinet government* (gouvernement collégial), la faiblesse du Parlement et l'influence des grands corps d'État sont autant de facteurs renforçant le niveau sectoriel et freinant l'intersectorialité (Smith, 2006).

Nous retiendrons la définition du secteur de Pierre Muller (2004b : 406-407). Celui-ci propose de

« partir de l'idée selon laquelle toute politique publique correspond d'abord à une opération de *découpage du réel* à travers laquelle va être identifiée et "formatée" la substance des problèmes à traiter (les questions de sécurité, les relations avec l'extérieur, l'évolution des taux de change, etc.) ou la nature des populations concernées (les agriculteurs, les fumeurs, les artisans, les pays du Sud, etc.), les deux pouvant éventuellement se recouper ».

De ce point de vue, le secteur correspond à *l'objet* des politiques publiques. Mais il renvoie aussi à

« l'interaction entre différents systèmes d'action structurés par des règles, des valeurs ou des normes, elles-mêmes portées par des groupes ou des acteurs sociaux qui se caractérisent par une certaine autonomie par rapport à l'extérieur ».

Au final :

« Le secteur, que l'on peut définir comme une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui fixent des règles de fonctionnement, d'élaboration des normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières, apparaît comme la vision de ces systèmes d'action *du point de vue de l'action publique*. Sous cet angle, un secteur est constitué par un ensemble de problèmes associés de manière plus ou moins institutionnalisée à certaines populations »

Le transport ferroviaire est emblématique de l'action publique sectorielle, avec ses professions bien identifiées (du cheminot à l'ingénieur des Ponts et Chaussées), son expertise et son ministère. L'hypothèse que nous formulons est que cet aspect a des répercussions fondamentales sur les usages régionaux de la compétence « transports collectifs ». D'une part, les politiques régionales ne peuvent ignorer les priorités définies au niveau sectoriel, avec lesquelles elles entrent souvent en « percussion ». Cette dimension est rendue critique par la nature même de la technique ferroviaire, où l'utilisation d'un « tuyau » aux capacités limitées contribue

à favoriser certaines circulations au détriment d'autres. La question se pose alors de savoir comment le transport régional s'inscrit dans cet univers sectoriel. D'autre part, le ferroviaire étant un domaine éminemment technique, la maîtrise de l'expertise représente un enjeu majeur des rapports inter-acteurs. Si, dans le schéma traditionnel, cette expertise est détenue par un nombre limité d'acteurs dominants, on peut se demander comment les Régions s'y prennent pour acquérir des savoirs.

Cette partie comprend trois chapitres. Le premier (chapitre 3) s'intéresse aux relations entre politiques régionales et politiques sectorielles. Les priorités sectorielles sont hiérarchisées selon une norme commerciale fortement teintée de technicisme. Celle-ci a conduit à donner la priorité au TGV. Mais la régionalisation des transports collectifs contribue à « bousculer » les normes dominantes. L'analyse des relations entre politiques régionales et politiques sectorielles nous conduira également à nous demander dans quelle mesure les politiques régionales sont des politiques sectorisées. Nous verrons que, malgré les injonctions du niveau central et les discours des acteurs régionaux, l'action régionale respecte plus qu'elle ne transgresse les frontières du secteur.

Le deuxième chapitre de cette partie (chapitre 4) se penche sur la question de l'expertise. La tendance est aujourd'hui à la remise en cause d'un modèle où l'intérêt général était défini unilatéralement par des experts d'État. La régionalisation participe de cette évolution. En se constituant des capacités d'expertise, les Régions parviennent à mieux s'insérer dans des relations de pouvoir où la détention de savoirs est une ressource fondamentale. Cependant, l'expertise sectorielle reste largement concentrée dans les mains des organisations ferroviaires, qui ont beaucoup plus les faveurs des grands corps d'ingénieurs que les collectivités locales. Si les Régions parviennent mieux que par le passé à faire valoir leurs priorités, la concrétisation des objectifs qu'elles définissent reste tributaire de partenaires qui tirent une bonne partie de leur pouvoir des savoir(s)-faire qu'ils maîtrisent.

Le troisième chapitre de cette partie (chapitre 5) s'intéresse aux systèmes d'acteurs régionaux. Les politiques régionales de transports collectifs sont le produit d'un travail collectif impliquant la Région, la SNCF et, dans une moindre mesure, RFF et l'administration de l'Équipement. Ces systèmes d'acteurs sont le théâtre d'enjeux qui ne sont pas simplement réductibles à une déclinaison régionale des enjeux sectoriels évoqués dans les deux chapitres précédents. Les usages régionaux de la compétence « transports collectifs » dépendent en effet fortement des conflits,

des arrangements et des phénomènes d'apprentissage qui ont lieu à l'échelle régionale.

Chapitre 3 – Politiques régionales et politiques sectorielles

La régionalisation des transports collectifs suscite une tension entre un secteur au fonctionnement traditionnellement centralisé et des Régions cherchant à affirmer leur pouvoir. La domination de la norme commerciale au sein du secteur ferroviaire est relativement ancienne, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre. Les ingénieurs de la SNCF se sont « convertis » au marché. Mais ils continuent de partager un fort engouement pour la technique. Le TER peine à trouver sa place dans cette hiérarchie des normes. Nous allons le montrer en entrant dans la fabrique des politiques ferroviaires (section 1). Une attention portée aux modalités d'allocation des sillons, aux programmes d'entretien et de modernisation des lignes régionales et aux principes de tarification de l'infrastructure montre en effet que le transport régional n'est pas la première des priorités à l'échelle du secteur, même si des opportunités de changement inédites semblent pouvoir être mises en évidence.

Une fois que nous aurons vu comment les politiques régionales s'inscrivent dans le secteur (entendu ici au sens de sous-système concret aux logiques et aux modes d'action spécifiques), nous verrons comment elles s'inscrivent dans la *sectorisation*, c'est-à-dire dans la manière de « découper le réel », pour reprendre l'expression de P. Muller (section 2). Fortement sectorisée au niveau national, la gestion des transports l'est également au niveau régional. Les références à l'aménagement du territoire et au développement durable apparaissent comme une forme d'appropriation d'injonctions plus générales. Mais cette appropriation est essentiellement discursive. Au-delà des rares concrétisations transsectorielles (par exemple en matière d'accessibilité des personnes à mobilité réduite), la complexité inhérente à la gestion des transports favorise un traitement sectoriel des problèmes.

1. Le TER face à la hiérarchie des normes sectorielles

Dans le transport ferroviaire, la hiérarchie des normes fait la part belle à la norme commerciale, qui ne s'est pas imposée sous une forme pure mais plutôt sous les traits d'une hybridation avec la norme technologique. Cette situation a des répercussions très concrètes sur l'organisation du TER, qui est certes de la responsabilité des Régions, mais qui est aussi tributaire des priorités établies au niveau du secteur.

Notre analyse de la hiérarchie des normes au concret nous conduira à envisager trois dimensions des politiques ferroviaires : l'allocation des sillons ; l'entretien et la modernisation du réseau ; et les modalités de tarification de l'infrastructure. Chacune de ces dimensions témoigne, à sa manière, d'une mise en priorité entre les différents types de circulations. Si, comme nous l'avons démontré dans le premier chapitre, le principe de la régionalisation des transports collectifs ne s'oppose pas, bien au contraire, à la poursuite d'objectifs commerciaux, on observe dans les faits une entrée en « percution » entre les services régionalisés et ceux qui ne le sont pas. Cette situation alimente une tension entre action publique sectorielle et action publique régionale (Barone, 2007a). Cependant, la régionalisation introduit, avec l'ouverture progressive à la concurrence des services ferroviaires, des évolutions importantes qui tendent à redéfinir le rôle des acteurs impliqués dans les politiques ferroviaires.

1.1. Une norme commerciale dominante

Si la régionalisation des transports collectifs repose sur un compromis entre une logique de relance des services de proximité et une logique de préservation des finances de l'État et de la SNCF, les politiques ferroviaires sont aujourd'hui dominées par une norme commerciale et financière. Combinée avec une norme technologique, celle-ci conduit à donner la priorité au TGV.

1.1.1. Transport ferroviaire et référentiel de marché

L'approche par les référentiels est bien adaptée à l'analyse de politiques sectorielles. Celle-ci s'intéresse au rapport entre référentiel global et référentiel sectoriel, appelé « rapport global-sectoriel ». Le référentiel global est

« une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles [...]. [II] constitue la représentation qu'une société se fait de son rapport au monde à un moment donné. [II] ne constitue pas une vision parfaitement cohérente du monde, mais il balise le champ de perception de la réalité au sein duquel vont s'organiser les conflits sociaux » (Muller, 2004a : 373).

Depuis les années 1980, on assiste à l'émergence d'un référentiel de marché dont le noyau dur est articulé autour d'« une vision de l'économie structurée autour de la liberté d'entreprise, de la valorisation des effets bénéfiques de la concurrence et de l'abaissement des barrières aux frontières, une vision du rôle de l'État fondée sur la limitation de son intervention et sur l'efficacité supérieure du marché sur les services publics, mais aussi une vision de la société fondée sur l'exaltation de la liberté, de la responsabilité individuelle et de la démocratie », ces dimensions étant articulées mais en partie contradictoires (Muller, 2005 : 178). Ce référentiel de marché remplace le référentiel de modernisation, en vigueur à partir de l'après-guerre (Muller, 1992)¹. Le référentiel sectoriel peut quant à lui être défini comme

« une représentation d'un secteur, d'un domaine ou d'une profession [...]. Au sein d'un secteur donné coexistent toujours plusieurs conceptions de la nature et du rôle du secteur, l'une d'entre elles étant en général dominante, souvent parce qu'elle est conforme à la hiérarchie globale des normes existant dans le référentiel global » (Muller, 2004a : 373-374)².

¹ Selon P. Muller (2005 : 173), « le "référentiel de marché", dont on considère qu'il constitue aujourd'hui le référentiel global en fonction duquel les politiques sectorielles doivent s'ajuster, ne s'identifie pas simplement à une forme d'idéologie néo-libérale, mais constitue, en quelque sorte, une forme de traduction de cette vision du monde du point de vue du contenu et des formes de l'action publique ».

² La question de l'existence ou non d'un référentiel n'est guère intéressante en soi. On n'aura aucun mal à trouver des représentations dominantes dans tous les domaines d'action. Le principal intérêt de l'approche par les référentiels est qu'elle permet d'analyser les phénomènes de *médiation* (Jobert, Muller, 1987), entendus ici comme le processus de production de connaissances (pour dire comment est le monde) et de normes (pour dire comment il devrait être). La notion de médiation articule champ cognitif et champ du pouvoir. Dans le modèle classique, les élites sectorielles, qui monopolisent l'expertise légitime dans un domaine particulier, produisent des représentations dont le caractère dominant leur procure une position de pouvoir au sein du secteur.

S'agissant du ferroviaire, la norme commerciale émerge dans les années 1970, au moment où s'amorce une période de crise économique. La mise en ordre des priorités sectorielles est avant tout le fait des dirigeants de la SNCF. Les politiques ferroviaires leur ont largement été abandonnées, contrairement aux routes, où l'État, à travers l'administration de l'Équipement, a continué de jouer un rôle central. La faiblesse de la sous-direction des transports ferroviaires¹, notamment par rapport à la très puissante direction des routes, a favorisé la « capture » de l'administration par la SNCF, qui tend de fait à jouer un rôle de régulateur. La position de force de la SNCF provient aussi de la capacité de mobilisation sociale des cheminots². En retour, l'État a utilisé la SNCF comme variable d'ajustement de son budget. Il l'a en particulier laissée s'endetter considérablement pour bâtir le réseau TGV.

Nous sommes proches ici de la situation décrite par Jean-Claude Thoenig (1987 : 212) lorsqu'il évoque, au sujet de la construction du réseau routier, « la capacité acquise par cette administration [les ingénieurs des Ponts et Chaussées] de gérer sa production en dehors de tout contrôle social (que ce contrôle s'exprime sous la forme du pouvoir gouvernemental, de la population ou même d'un marché des transports) ». Ce sont d'abord les ingénieurs des Ponts et Chaussées qui ont orienté les politiques sectorielles à travers les positions qu'ils occupaient à la SNCF. La nouvelle orientation a conduit à privilégier, dans l'entreprise, une logique commerciale conforme au référentiel global. Cela ne veut pas dire que l'entreprise abandonnait ses missions de service public. Cependant, ces missions étaient (et sont toujours, nous allons le vérifier) largement subordonnées aux objectifs commerciaux. Ces derniers s'articulent à une norme technologique supposée les servir, mais qui semble parfois recherchée pour elle-même par les ingénieurs de la SNCF.

La SNCF serait, selon ses dirigeants, un Janus industriel et commercial, à la fois entreprise de service public et entreprise commerciale :

¹ Cette sous-direction faisait partie de la direction des transports terrestres. Depuis 2005, les sujets ferroviaires sont traités par la direction des transports ferroviaires et collectifs, qui fait partie de la direction générale de la mer et des transports. Les routes sont gérées par une autre direction générale.

² Un exemple parmi de nombreux autres : au moment du partage des responsabilités entre la SNCF et RFF, Louis Gallois, qui était défavorable au transfert des horairistes (agents chargés de programmer les mouvements des trains et du matériel roulant sur le réseau) vers le gestionnaire de l'infrastructure, a évoqué le risque de déclenchement d'une grève que comporterait un tel transfert.

« Nous devons tenir les deux bouts de la chaîne. D'un côté de la chaîne, une entreprise de service public fidèle aux missions et aux valeurs qui s'y attachent et capable de s'adapter aux évolutions [...]. De l'autre côté de la chaîne, une acceptation pleine de notre nature de groupe majeur de transport européen, offensif et compétitif »¹.

« Même sur nos missions les plus commerciales, nous sommes marqués par le fait que nous sommes une entreprise de service public. Il y a un niveau d'engagement vis-à-vis de la sécurité des circulations qui nous coûte un argent considérable – beaucoup plus que pour la route [...]. C'est pour cela que je suis attaché à dire que nous sommes une entreprise publique de service public » (Gallois, 2005 : 73).

Cette description n'est pas fausse. Mais elle ne permet pas de saisir la hiérarchie des normes qui existe en matière ferroviaire.

Le rapport Nora de 1967 et la réforme de la SNCF de 1971 ont marqué une étape importante dans l'émergence de l'impératif commercial. À partir de ce moment, la SNCF a été sommée d'adopter un comportement d'entreprise, de rechercher la plus grande efficience économique possible, tout en conciliant celle-ci avec ses missions de service public. Dans cette optique, le TGV a été perçu comme un moyen de concurrencer l'automobile et l'avion. La grande vitesse a de fait permis de réhabiliter le train à une époque où il était plutôt associé à un mode de transport archaïque. La priorité accordée depuis une trentaine d'années à la grande vitesse est incontestable. Elle se lit très nettement dans l'orientation des investissements. En 25 ans, celle-ci a absorbé 23 milliards d'euros (pour 1 500 km de lignes). Les sommes investies n'ont pas d'équivalent dans les autres activités de la SNCF. Aujourd'hui encore, l'État exerce une forte tutelle sur RFF mais lui fait parvenir des injonctions contradictoires, la DTT n'ayant pas les mêmes préoccupations que la direction du Budget. Le TGV permet à la SNCF de dégager des marges financières. Il est en même temps l'expression du technicisme des ingénieurs de la SNCF, qui dépasse parfois le simple impératif commercial². Nous sommes proches, ici, de l'idée avancée par Y. Stourdzé (1987) lorsqu'il évoque le primat, en France, d'une

¹ Propos tenus par Louis Gallois lors du colloque organisé par la SNCF le 31 janvier 2002 à l'UIC. *Service public : quel avenir ?*, La Tour d'Aigues, L'Aube (pp. 126-127).

² La volonté de battre le record de vitesse sur rail en témoigne, même si cette performance est aussi un moyen de réaliser des tests et de promouvoir commercialement la technologie TGV. Ce record a récemment été établi à 574,8 km/h. La rame V150 devait à l'origine, comme son nom l'indique, rouler à 150 mètre/seconde, c'est-à-dire 540 km/h. Mais on peut penser que les organisateurs de l'évènement avaient en vue le record mondial absolu de vitesse, détenu par le Maglev (prototype japonais à sustentation magnétique qui a roulé à 581,2 km/h). Or, RFF n'autorise pas les trains, aujourd'hui, à dépasser les 300 km/h, 320 km/h pour le TGV Est.

idéologie du lourd, du robuste, qu'elle concerne les chemins de fer ou les objets de la vie quotidienne¹.

Jusque dans les années 1990, la concurrence avait lieu entre modes de transport. Le TGV, perçu dès l'origine par les dirigeants de la SNCF comme la « planche de salut » de l'entreprise, a été pensé comme le moyen de stopper l'hémorragie de clientèle suscitée par le développement de l'automobile et de l'avion. La géographie humaine de la France, caractérisée par un certain espacement entre les grandes villes, a favorisé cette évolution. Depuis les années 1990 et, surtout, depuis les années 2000, la perspective d'une concurrence entre opérateurs ferroviaires s'ajoute à la concurrence intermodale. Les directives européennes ouvrent en effet progressivement à la concurrence les réseaux ferroviaires.

Comme l'observe Yves Surel (2000 : 248), le global est un peu « l'impensé » de l'approche par les référentiels. Pour Pierre Muller, le référentiel de marché est une déclinaison de l'idéologie néo-libérale dans l'action publique. Celle-ci s'impose en Europe à partir des années 1970, selon des modalités différentes en fonction des pays (Jobert, 1994). D'abord défini nationalement, le référentiel global serait à présent ancré à une autre échelle : « le lieu au sein duquel sont effectuées les transactions entre les différentes politiques publiques (et donc les différents domaines d'activité) tend de plus en plus à se situer au-delà de l'État et donc au-delà des sociétés nationales » (Muller, 2000 : 204). À ce titre, « l'Europe apparaît de plus en plus comme le lieu du débat, c'est-à-dire le lieu stratégique où sont formulés les problèmes et où est définie la palette de solutions. [...] L'Europe fixe les cadres intellectuels et normatifs qui déterminent les grandes orientations des politiques publiques » (Muller, 1994 : 67).

Nous partageons le point de vue d'Yves Surel (2000 : 252), qui voit plutôt l'Europe « comme un lieu de passage, de renégociation et de traduction d'un ensemble plus ou moins homogène de méta-normes sociales, qui se diffusent

¹ Faisant l'« autopsie d'une machine à laver » française du début des années 1970, Y. Stourdzé remarque que celle-ci est beaucoup plus lourde que son homologue italienne, qui connaît un grand succès. À ce sujet, l'auteur (1987 : 240-241) note « une étonnante solidarité [...] entre le planificateur, l'administrateur et l'industrie, communiant tous trois sur l'autel du lourd. Les infrastructures lourdes, voilà où résident sérieux et puissance. Bref, comme s'il fallait, pour que la technologie ne soit pas littéralement prise à la légère, que ses produits fussent pesants. [...] Le destin de la machine à laver n'est pas isolé. [...] Le refus du léger innerve bien d'autres domaines ; de telle sorte qu'une *répulsion du léger* paraît sous-tendre une multitude de choix techniques hexagonaux ».

également dans d'autres pays et d'autres forums de politique publique ». Les dynamiques économiques et sociales dominantes ne sont pas circonscrites à l'Europe mais accompagnent plus largement le processus de globalisation. Cependant, l'Europe, qui constitue l'échelle à laquelle se définissent de plus en plus les politiques de régulation (Majone, 1996), véhicule ces méta-normes. La forte sectorisation du gouvernement de l'Union européenne a permis de faire valoir plus facilement des arguments en faveur du recours au marché comme mécanisme de régulation (Smith, 2006). Cette situation trouve une traduction concrète en matière de chemins de fer. Dans ce domaine, comme dans les autres, les politiques européennes font figure de compromis entre les institutions européennes et les États, ou plutôt certains États, comme le montre l'évolution vers la libéralisation.

Encadré n°2 – Les étapes de la libéralisation ferroviaire en Europe

La politique ferroviaire européenne émerge véritablement avec la directive 91/440 de 1991. Celle-ci prévoit l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires vis-à-vis de l'État, l'assainissement financier des entreprises ferroviaires publiques, la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport (préalable à toute libéralisation) ainsi que de nouvelles dispositions concernant l'accès à l'infrastructure ferroviaire. Pour la Commission européenne, l'objectif est principalement de réduire les désavantages du chemin de fer dans la concurrence intermodale, qui proviennent, selon elle, de l'intervention des États (Kerwer, Teutsch, 2001). Cependant, malgré la création de RFF, la libéralisation du secteur ferroviaire n'est pas effective en France après la transposition de cette directive, qui a lieu en 1995. Pour cela, il faut attendre la transposition, en 2003, de la directive 2001/12/CE, puis celle, en 2007, de la directive 2004/51/CE.

La Commission, dominée par une culture politique libérale (Cini, 1996), est favorable à la libéralisation. Après 1999, le Parlement européen, où le Parti populaire européen est désormais majoritaire, réclame une ouverture totale et rapide à la concurrence (fret et voyageurs). S'agissant des États, la France est à la tête d'une coalition de pays (Belgique, Luxembourg, Espagne) qui cherchent plutôt à freiner la libéralisation face aux institutions européennes et à un autre groupe de pays emmené par la Grande-Bretagne et les Pays-Bas (Héritier, 2004)¹. La directive 2001/12/CE, qui fait partie du « premier paquet ferroviaire », prévoit notamment la libéralisation du transport international de fret ferroviaire sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire à partir de mars 2003. Le « premier paquet ferroviaire » est un compromis. L'ouverture à la concurrence est limitée au seul réseau

¹ Quelle que soit leur couleur politique, les gouvernements français n'ont pas voulu prendre le risque de provoquer un conflit social à la SNCF. À l'inverse, les fonctionnaires du ministère de l'Économie soutenaient le processus de libéralisation (Douillet, Lehmkuhl, 2001). Quant au corps des Ponts et Chaussées, il n'aurait pris la mesure du phénomène européen qu'avec le traité de 1986 (contrairement au Conseil d'État, impliqué très tôt du fait de sa confrontation avec la Cour de justice des communautés européennes). Concerné au premier chef par l'évolution des normes juridiques et techniques régulant le secteur public, il a mené d'importantes réflexions avec en particulier des rapports prospectifs sur l'avenir du corps et de ses tâches dans un contexte européen (Kessler, 1996). Il a plutôt été dans une posture de défense du service public « à la française ».

transeuropéen de fret ferroviaire, mais une date butoir obligatoire est fixée et une deuxième série de mesures est annoncée. Le processus s'accélère ensuite : le « deuxième paquet ferroviaire » est proposé moins d'un an après l'adoption du premier. La directive 2004/51/CE, qui fait partie de ce « deuxième paquet », prévoit la libéralisation des services nationaux de fret ferroviaire à compter du 1^{er} janvier 2007¹. Le « troisième paquet ferroviaire » est proposé alors que la procédure de conciliation concernant le « deuxième paquet » n'est pas encore terminée. Adopté en 2007, il libéralise notamment le transport international de passagers à partir du 1^{er} janvier 2010.

S'agissant du transport ferroviaire régional, le règlement CE n°1370/2007 relatif aux services publics de transports de passagers par chemin de fer et par route (dit règlement OSP, pour « obligations de service public ») entrera en vigueur le 3 décembre 2009. La règle est l'appel d'offres. Mais le texte prévoit des exceptions : la collectivité peut décider de fournir elle-même le service de transport, en régie ou via un opérateur interne, à condition que son activité soit géographiquement cantonnée ; elle peut également attribuer directement des contrats pour le transport ferroviaire. Dans sa version initiale, la Commission voulait imposer un appel d'offre systématique. La France a beaucoup appuyé une version du règlement respectant mieux le principe de libre administration des collectivités locales, ménageant les intérêts de l'opérateur historique et limitant les risques de déclenchement d'un mouvement social à la SNCF². Le fait que Jacques Barrot ait été commissaire européen chargé des transports entre 2004 et 2008 a vraisemblablement aidé la France à faire valoir sa position.

Toutefois, la politique ferroviaire européenne ne se limite pas aux mesures d'ouverture à la concurrence (Kerwer, Teutsch, 2001 ; Faussurier, 2006). Elle s'attache également à la mise en place de réseaux transeuropéens « sans couture » ainsi qu'à la formulation de normes de sécurité, d'accès à l'infrastructure, etc.

La SNCF est en concurrence sur le marché international du fret depuis 2003, sur le marché intérieur du fret depuis 2006. Elle se prépare à la libéralisation du transport de passagers qui aura lieu en 2010. Dans cette perspective, c'est de nouveau le TGV qui fait figure d'atout maître. L'entreprise n'a cependant pas attendu la transposition des directives européennes pour se familiariser avec la mise en concurrence. Elle est en effet présente sur les marchés concurrentiels d'autres pays et, par l'intermédiaire de ses filiales, sur d'autres segments également ouverts à la concurrence du marché des transports (par exemple dans le domaine de la messagerie, de la logistique ou encore du transport urbain)³. À partir des années 1990, la norme commerciale n'est pas remise en cause, bien au contraire. Mais avec la libéralisation, elle est « travaillée » par un nouvel enjeu. Pendant longtemps, la performance commerciale a été le moyen de conquérir de nouveaux marchés (en

¹ En France, le fret ferroviaire national a toutefois été ouvert à la concurrence en mars 2006, soit neuf mois avant la date prévue. Cette libéralisation anticipée est la contrepartie exigée par la Commission européenne à l'autorisation d'aide de l'État à la restructuration de Fret SNCF.

² Le règlement OSP, qui a été interprété comme une « victoire du service public “à la française” », doit beaucoup au « non » de la France au référendum sur le traité constitutionnel européen. « Une victoire du service public “à la française” », *Le Monde*, 8 juillet 2006.

³ Voir l'organisation du groupe SNCF en annexe n°6.

particulier sur l'automobile et l'avion). Elle est aujourd'hui le moyen de rester au premier rang dans la perspective de l'ouverture à la concurrence. Les élites sectorielles se sont approprié le discours sur la libéralisation pour en faire un argument favorable au développement de la compétitivité de la SNCF. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées n'étaient pas *a priori* favorables à la concurrence (Kessler, 1996). Ils ont dû s'accommoder de cette évolution, qu'ils ont retraduite dans un sens les amenant moins à se faire les thuriféraires de la libéralisation que les défenseurs d'une SNCF « qui gagne » (tout en veillant, avec plus ou moins d'enthousiasme, à ce que les orientations européennes soient appliquées). L'ouverture à la concurrence est présentée comme inéluctable ; il s'agit donc de s'y préparer.

Ces développements nous incitent à prendre une certaine distance vis-à-vis de la notion de référentiel de marché. Celle-ci pose problème en ce qu'elle recouvre des réalités qui nous paraissent trop diverses pour être regroupées sous le même terme. S'agissant du transport ferroviaire, l'introduction de mécanismes de marché renvoie surtout, dans un premier temps, aux principes de gestion d'une firme publique. La période (nous sommes à la fin des années 1960) est alors antérieure au « tournant néo-libéral » et à l'affirmation du référentiel global de marché. Dans un second temps, à partir des années 1990, l'introduction de principes de marché renvoie essentiellement à la libéralisation du secteur. Le libéralisme économique s'est alors largement imposé en Europe (et dans le monde) et il est alors plus facile de saisir l'articulation entre le sectoriel et le global.

Les évolutions qui ont lieu à travers ces deux périodes n'ont pas la même signification, ni les mêmes répercussions industrielles et sociales. Il faudrait être plus précis que ne le permet la notion de référentiel de marché, en évoquant par exemple le passage du marché comme *objectif* au marché comme *instrument*. Dans un premier temps, l'introduction de principes de marché conduit à mettre l'accent sur les activités commerciales de la SNCF dans une optique de conquête de clientèles sur d'autres modes de transport. Cette orientation est impulsée au niveau national. Dans un second temps, l'introduction de ces principes conduit à avoir recours au marché en raison notamment de l'efficacité attendue de la libéralisation. Cette orientation est impulsée par l'Union européenne et elle est retraduite nationalement. Le marché comme objectif n'a pas attendu la fin des années 1970 et le début des années 1980 pour exister. En revanche, le référentiel global, tel que l'évoque P. Muller, semble

beaucoup plus se caractériser (entre autres) par un recours au marché comme instrument.

Il existe d'ailleurs d'autres signes de cette évolution vers le marché comme instrument. En matière de grands projets ferroviaires, en effet, un nouvel instrument est désormais mobilisable : le partenariat public-privé (PPP). Le PPP est supposé ménager les finances publiques tout en maintenant, voire en accélérant, le rythme de réalisation des infrastructures. S'inspirant du programme britannique néo-travailliste de rénovation des services publics, le gouvernement français a entendu développer le recours à cette pratique fort ancienne (Martinand, 1993). Pour cela, il a introduit, à côté de la délégation de service public (régie par la loi du 29 janvier 1993, dite loi Sapin), le contrat de partenariat. Celui-ci permet à un acteur public de confier à un partenaire privé un « paquet » concernant la conception, le financement, la construction et la maintenance d'un équipement en contrepartie d'un loyer (Besançon *et al.*, 2005). La loi du 5 janvier 2006 autorise RFF à recourir à ce type de contrat (régé par l'ordonnance du 17 juin 2004) pour les projets d'infrastructures ferroviaires¹. Le recours aux PPP est justifié par des motifs pragmatiques. Toutefois, cette inflexion instrumentale de l'action publique n'est pas neutre politiquement (Lascoumes, Le Galès, 2004). Un tel choix est sous-tendu par des schémas normatifs inspirés du libéralisme économique. Indissociablement, il favorise certains intérêts (Jobert, 2003), comme les grandes entreprises de travaux publics, les groupes bancaires et les consultants privés.

La norme commerciale n'est pas nécessairement contradictoire avec la notion de service public². De même, l'ouverture à la concurrence n'est pas par nature opposée à l'idée de service public, comme le montre la manière dont le transport public urbain est organisé en France³. Dans le domaine du transport ferroviaire régional, le cas de l'Allemagne prouve également que le service public défini par

¹ Parmi les projets les plus avancées, la ligne Sud Europe Atlantique (Tours – Bordeaux) et le contournement de Nîmes – Montpellier doivent être réalisés en PPP.

² Cet argument est mis en avant par les dirigeants de la SNCF. Ainsi, selon l'ancien directeur général de la SNCF, Guillaume Pépy, « service public ne rime pas avec déficit » et « le devoir d'un service public, c'est de bien utiliser l'argent que lui confient les clients et le contribuable ». « La SNCF veut réduire la desserte de trains dans l'ouest de la France », *Le Monde*, 5 août 2005.

³ Les autorités organisatrices de transports urbains peuvent choisir soit d'assurer l'exploitation directement, c'est-à-dire en régie, soit de confier ce service à une entreprise de statut privé ou semi-public (société d'économie mixte). Ce principe de dévolution du service public, par l'intermédiaire d'une délégation de service public ou d'un marché public, est de loin le plus fréquent.

l'AO peut être mis en œuvre par des opérateurs en situation de concurrence. Cependant, l'idée sur laquelle nous voudrions insister est que, dans le secteur ferroviaire français, *l'impératif commercial prime, en dernier recours, le service public*. Le transport régional, qui est une activité de service public, n'a d'ailleurs pu être relancé que dans la mesure où cette relance ne portait pas atteinte aux finances de la SNCF voire bénéficiait, plus ou moins directement (en termes financiers et en termes d'image), aux activités commerciales de l'entreprise.

1.1.2. Le TGV, « locomotive » de la SNCF

La SNCF a divisé ses services en quatre principaux groupes : Grandes lignes, qui comprend le TGV et les autres liaisons nationales ; transport régional ; Transilien (nom donné en 1999 aux trains de la banlieue parisienne) ; et fret. Ces différentes activités n'ont pas le même poids, que ce soit en termes de chiffre d'affaires, de bénéfices commerciaux ou de prestige, au sein de l'entreprise. Ils ne répondent pas aux mêmes logiques. En 2007, qui a été une bonne année pour la SNCF¹, VFE (Voyageurs France Europe, anciennement Grandes lignes) a réalisé un chiffre d'affaires de 6,8 milliards d'euros et un résultat courant de 755 millions. Fret SNCF et Transports logistique partenaires (TLP) ont réalisé un chiffre d'affaires de 1,9 milliard d'euros et un résultat courant déficitaire de 234 millions d'euros. SNCF Proximités (qui regroupe notamment le TER et le Transilien) a réalisé un chiffre d'affaires de 5,8 milliards d'euros et un résultat courant en déficit de 34 millions (contre 20 millions de bénéfices en 2006 et 75 millions de bénéfices prévus au budget 2007 de l'entreprise)².

¹ Avec 23,7 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 657 millions de résultat net pour le groupe SNCF. 2007 est la quatrième année bénéficiaire. En 2005, le chiffre d'affaires du groupe a été de 21 milliards d'euros, le résultat net de 533 millions. En 2006, le chiffre d'affaires s'est élevé à 21,9 milliards, le résultat net à 652 millions.

² Cela s'explique, entre autres, par une hausse des charges d'exploitation, liée notamment à l'augmentation du prix du pétrole et au coût des transports de substitution mis en place lors des grèves de la fin de l'année.

Tableau n°8 – Chiffre d'affaires et résultat courant des branches de la SNCF en 2007 (en milliards d'euros)

	<i>VFE</i>	<i>Fret et TLP</i>	<i>Proximités</i>	<i>Infrastructures</i>
Chiffre d'affaires	6,8	1,9	5,8	4,9
Résultat courant	0,755	- 0,234	- 0,034	- 0,087

Source : SNCF

Non seulement VFE est l'activité qui représente le plus gros chiffre d'affaires, mais c'est également, en 2007, la seule activité bénéficiaire. Le TGV reste le principal « moteur » commercial de l'entreprise.

À l'inverse, le fret, activité dominante de la SNCF jusque dans les années 1970, a progressivement perdu des parts de marché face à la route. Fret SNCF, dont la productivité est faible et qui connaît de nombreux dysfonctionnements, coûte plusieurs dizaines de millions d'euros chaque année à l'entreprise. Le transport international de fret ferroviaire est ouvert à la concurrence depuis 2003. Plusieurs nouveaux opérateurs, moins chers et proposant des délais de livraison plus courts, se sont implantés et ont commencé à gagner des parts de marché¹.

Cette activité connaît depuis quelques années d'importantes mutations. En 2003, un plan de redressement appelé « Fret 2006 » été mis en place. Il visait à augmenter la productivité de 20% en trois ans. L'Union européenne a accepté que l'État verse des aides à Fret SNCF dans le cadre de ce plan en échange d'une ouverture anticipée à la concurrence du transport national de fret (mars 2006 au lieu de janvier 2007). Le ton a été donné par Marc Véron, alors directeur général délégué fret : « le fret n'est pas un service public. Nous ne continuerons que sur les marchés sur lesquels nous gagnons de l'argent »². 1 500 postes ont été supprimés en 2008 dans la branche et ces suppressions sont amenées à se poursuivre au cours des prochaines années. Par ailleurs, la SNCF a annoncé en 2007 la fermeture de 262 gares au wagon isolé à compter de novembre 2008. Le trafic de wagons isolés, réalisé principalement pour les PME, nuit à l'équilibre financier de Fret SNCF. La mise en place d'opérateurs fret de proximité, suite au rapport réalisé par Jacques

¹ Sept nouveaux entrants ont obtenu la licence d'entreprise ferroviaire et le certificat de sécurité leur permettant d'utiliser le réseau français : B-Cargo (Société nationale des chemins de fer belge), CFL Cargo (Société nationale des chemins de fer luxembourgeois/Arcelor), Euro Cargo Rail (EWS, opérateur privé de fret britannique), Europorte 2 (Eurotunnel), Rail4Chem (BASF, groupe chimique allemand), Veolia Transport (ex-Connex) et Seco-Rail (Colas, filiale du groupe Bouygues).

² « Un nouvel objectif : la rentabilité », *Libération*, 20 novembre 2003.

Chauvineau¹, doit permettre de massifier géographiquement les flux avec des clients d'origines diverses qui assurent le remplissage des trains puis de rabattre le trafic vers les grands corridors ferroviaires pour réduire les coûts². Dans la lettre de mission qu'il a adressée au nouveau président de la SNCF, Guillaume Pépy, nommé à ce poste en février 2008, le président de la République demande de concentrer d'importants efforts sur le fret et de « construire un leader du fret et de la logistique dans la mondialisation des échanges ». L'espoir d'une reconquête de parts de marché et d'un retour à l'équilibre n'est donc pas abandonné.

Le TER a gagné du terrain par rapport aux autres activités. De l'application de la LOTI à la mise en œuvre de la loi SRU en passant par la création du concept TER, le transport d'intérêt régional a été fortement relancé depuis le début des années 1980. Les Régions sont soucieuses d'améliorer le service en proposant des dessertes plus adaptées, en mettant en circulation des matériels plus rapides et plus confortables et en améliorant l'information des voyageurs. La préoccupation commerciale semble gagner l'activité TER. À l'époque des omnibus, le train était « octroyé » aux usagers. La SNCF évoque aujourd'hui les « clients »³ du TER. Elle tente de mieux connaître ces derniers⁴ et fait des efforts pour mieux les satisfaire. L'entreprise a notamment ouvert en collaboration avec les régions des centres de relations clients (CRC) chargés de faire de l'information commerciale par téléphone. La future ouverture à la concurrence du transport régional n'est sans doute pas pour rien dans cette évolution.

Cependant, cette activité reste très largement dominée par le TGV au sein de la SNCF. Elle ne permet pas, contrairement à la grande vitesse, de dégager

¹ *Transport ferroviaire de fret et développement territorial*, rapport de mission confié par le ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, septembre 2006. Ce rapport fait suite à un autre rapport des sénateurs Hubert Haenel et François Gerbaud intitulé *Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail*, 2003.

² En concurrence avec la route, le wagon isolé est à l'origine de l'essentiel des pertes de Fret SNCF. Celles-ci se concentrent plus particulièrement sur les derniers kilomètres. C'est sur ces dessertes qu'agiraient les opérateurs de proximité, un peu sur le modèle des « *short-lines* » dans d'autres pays, en Amérique du Nord notamment. La première initiative a été lancée en septembre 2007. Elle associe Fret SNCF, l'association PROFFER (fédération des chargeurs de la région Centre), la Caisse des dépôts et consignations, les entreprises Sofiprotéol, Unigrains et l'Office national interprofessionnel des grandes cultures. Elle a donné naissance à Proxirail, opérateur chargé de concevoir, produire et commercialiser des services de fret ferroviaire entre Chartres, Saint-Pierre-des-Corps, Châteauroux, Nevers et Montargis.

³ Pour Louis Gallois (2005 : 63), un client, c'est « un usager qui a le choix ».

⁴ Lors d'une conférence de presse en mai 2007, la SNCF a présenté les résultats de l'enquête CO.CLI.QUOT (COonnaissance des CLients QUOTidiens). D'après cette enquête, le client TER est jeune (31 ans en moyenne), plutôt féminin (52% des clients sont des femmes), intermodal, de plus en plus actif et de plus en plus CSP +.

d'importants excédents commerciaux. Renvoyant à l'univers de la quotidienneté plus qu'à celui de la prouesse technique, elle apparaît moins « noble » aux yeux des ingénieurs de la SNCF. SNCF Proximités¹ ne jouit ni du même prestige, ni du même pouvoir, au sein de l'entreprise, que VFE. Nous verrons, dans cette section, quelles sont les raisons et les traductions concrètes de cette situation².

Enfin, certains trains connaissent des difficultés de positionnement au sein de ces différentes activités. C'est le cas notamment de certains Corail. Comme nous l'avons déjà évoqué, en 1990, la SNCF a tenté de retirer du domaine commercial les express déficitaires (EIR) pour lesquels elle ne bénéficiait d'aucune contrepartie de l'État et d'en confier la gestion aux Régions. Cette prise en charge financière, acceptée par certaines collectivités et rejetée par d'autres, était justifiée par l'importance du cabotage sur ces relations.

Quelques années plus tard, en 2005, la SNCF a fait une nouvelle tentative avec le lancement des TIR (trains interrégionaux). Les TIR représentent les liaisons sur lesquelles plus de la moitié des voyageurs effectuent un trajet inférieur à 300 km. Leur déficit s'élevait à 155 millions d'euros. Certaines liaisons transversales comme Nantes – Lyon, Caen – Tours, Quimper – Bordeaux – Toulouse creusaient le déficit. Au cours de l'été 2005, la SNCF a fait savoir qu'elle comptait supprimer des TIR sur des lignes déficitaires. Cette décision a provoqué la mobilisation à la fois des élus régionaux, des syndicats de cheminots et des associations d'usagers. La SNCF a dû revoir à la baisse ses projets de réduction des dessertes sur ces lignes en maintenant des Corail et en remplaçant d'autres trains par des TER, dont l'entreprise a décidé d'assumer la charge à la place des Régions³. En 2006, la SNCF a créé en remplacement des TIR le concept Corail intercités. Mais l'entreprise peine toujours à équilibrer l'exploitation de ces 25 liaisons interrégionales, dont l'avenir est incertain.

¹ Après que le SAR ait été transformé en DAR (direction de l'action régionale), cette dernière a pris le nom de DTPRL (direction du transport public régional et local), puis de DTP (direction du transport public), avant d'être fondue dans SNCF Proximités.

² Si l'importance du TGV est liée à des considérations commerciales et à la socialisation professionnelle des ingénieurs de la SNCF, la géographie humaine est également un facteur à prendre en compte. Ainsi, l'Allemagne fait circuler quatre fois plus de trains régionaux que la France (« seulement » trois fois plus si l'on inclut le Transilien), c'est en partie parce que le réseau allemand est très bien maillé et ne présente pas la même centralité autour de la capitale qu'en France. Cela a pour conséquence de pénaliser les grandes lignes par des vitesses relativement faibles (car l'ICE, train à grande vitesse allemand, doit desservir de nombreuses villes moyennes) et de renforcer le poids des trains régionaux.

³ L'appellation « TIR » avait de toute façon peu de sens, la plupart des trains, hormis les TER, relevant du trafic interrégional.

Il faut dire que ces trains se situent à l'interface entre deux logiques, une logique commerciale et une logique de service public : sans intérêt commercial, le déficit qu'ils creusent n'est pas comblé par des contributions publiques.

La hiérarchie des normes sectorielles conduit en France à donner la priorité au TGV. Cette situation a des conséquences très concrètes sur le TER.

1.2. Le TER, parent pauvre du système ferroviaire ? La hiérarchie des normes au concret

Les conséquences de l'ordre des priorités sectorielles ne se comprennent qu'au regard des effets propres de la technique ferroviaire. La circulation des trains sur une voie aux capacités limitées, comme les caractéristiques de l'infrastructure, ont des implications directes sur l'action publique. L'impossibilité de faire circuler plusieurs trains au même moment sur une même voie nécessite parfois de faire des choix entre différents types de circulation. De même, pour être maintenu à niveau, le réseau ferré doit faire l'objet d'investissements réguliers et relativement lourds. Or, étant donné l'état des finances de RFF et de l'État, toutes les lignes ne peuvent être entretenues avec le même soin. Une nouvelle fois, cette situation impose des choix.

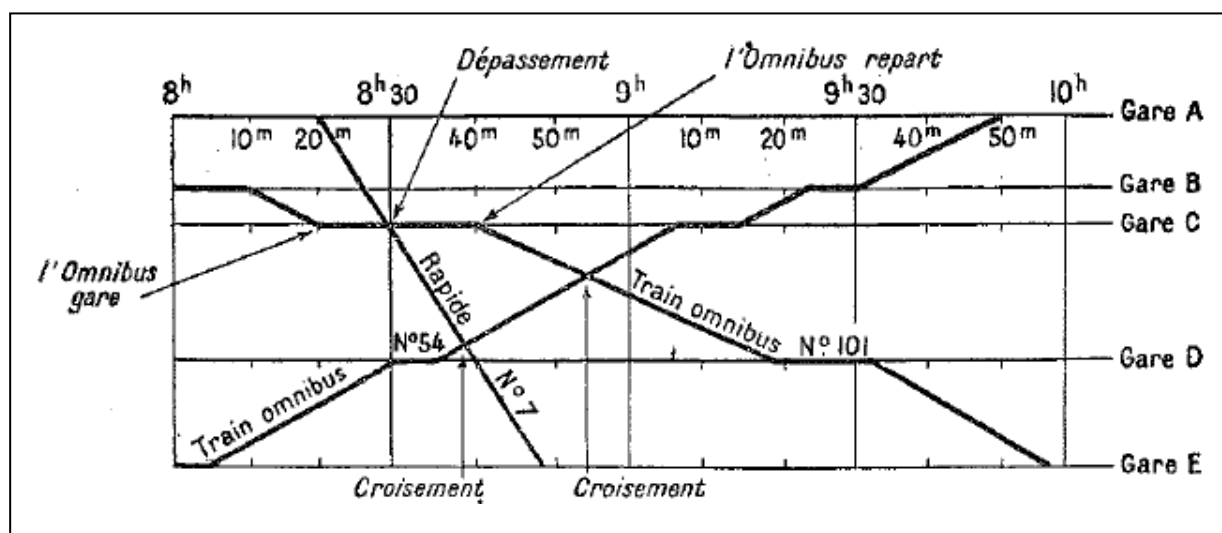
1.2.1. La place du TER dans les processus d'allocation des sillons

L'allocation des sillons, ces créneaux espace-temps permettant la circulation d'un train sur une infrastructure, constitue un aspect fondamental des politiques ferroviaires. La manière dont est répartie cette denrée par essence limitée est un élément clé de la sécurité des passagers, de la ponctualité des trains et de la capacité du réseau. À travers cette procédure se joue la définition d'un certain nombre de priorités.

Alors que, jusqu'en 2003, l'allocation des sillons était à la charge de la SNCF, c'est RFF qui, depuis, est chargé de répartir les capacités d'infrastructure (décret n°2003-194 du 7 mars 2003). L'établissement public définit les capacités

disponibles en construisant le graphique de circulation¹. Pour cela, il a obtenu le détachement d'une vingtaine d'horairistes de la SNCF et en a recrutés directement à peu près autant.

Illustration n°7 – Extrait d'un graphique de circulation



Source : Devaux, 1960

« RFF confie les études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des sillons à la SNCF chargée, pour son compte, de la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national » (article 21 du décret de 2003). Pour instruire les demandes de sillons, la SNCF dispose de son côté de 160 horairistes dans les directions nationales et de 320 horairistes dans les bureaux régionaux et locaux. RFF réalise les études à long terme et établit un schéma d'allocation des capacités sur la base duquel les bureaux de la SNCF constituent le graphique de circulation.

Le décret du 7 mars 2003 précise que la SNCF « prend, sous le contrôle de RFF, les mesures nécessaires pour assurer l'indépendance fonctionnelle du service qui réalise les rapports techniques afin de garantir l'absence de toute discrimination dans l'exercice de ces fonctions » entre les entreprises ferroviaires effectuant des demandes (article 21). Cependant, il est difficile de croire que les horairistes de la SNCF ne subissent pas l'influence de la SNCF « entreprise ferroviaire ». En effet, si le service compétent au niveau central est placé sous l'autorité du directeur de

¹ Le graphique de circulation est le système d'organisation de l'ensemble des sillons alloués sur l'infrastructure du réseau ferré national et des intervalles de temps réservés pour l'exécution des opérations de maintenance et des travaux d'investissement sur chaque section du réseau.

l'infrastructure, qui a le même rang hiérarchique que les autres directeurs de l'entreprise ferroviaire, les bureaux régionaux et locaux sont sous l'autorité hiérarchique des directeurs régionaux, voire de directeurs d'établissements, qui sont aussi responsables des différents services.

Encadré n°3 – La procédure de construction du graphique de circulation

Après concertation avec la SNCF, RFF arrête des priorités pour l'année N, notamment les sillons affectés aux services internationaux et les plages horaires réservées aux travaux. Les entreprises ferroviaires (dont la SNCF) envoient ensuite leurs demandes de sillons. Après vérification de la licence et du certificat de sécurité de l'entreprise¹, RFF transmet les demandes à la SNCF qui les instruit. La SNCF transmet ensuite un projet d'horaire de service. RFF analyse ce projet, se concerta avec les entreprises ferroviaires et arrête l'horaire annuel de service de l'année N au 1er septembre de l'année N-1. Les demandes de sillons sont en principe déposées jusqu'à fin avril N-1 mais des « demandes tardives » peuvent être déposées jusqu'à octobre N-1, puis des « demandes d'adaptation » jusqu'à huit jours avant la date du sillon demandé. Ces demandes ne peuvent être satisfaites que dans la limite des capacités restantes. Des « sillons de dernière minute » peuvent enfin être demandés quelques jours avant leur utilisation. La demande est directement adressée aux services locaux de la SNCF qui l'instruisent et répondent à l'entreprise ferroviaire, RFF effectuant éventuellement un contrôle *a posteriori*.

Le rapport d'audit de l'Inspection générale des Finances (IGF) et du Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC)² réalisé en 2005 note que

« toute liaison interne à l'entreprise n'a pas disparu entre les services demandeurs de sillons et les bureaux des horaires »³.

¹ Ces documents sont délivrés par l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF). L'EPSF est un établissement public administratif créé par la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006, qui transpose partiellement les dispositions de la directive CE 2004/49. Il délivre les autorisations exigées des opérateurs ferroviaires, contrôle le respect des autorisations délivrées, supervise la sécurité du réseau, participe à l'établissement des règles de sécurité ferroviaire, pilote la coordination de l'expertise auprès de l'Agence ferroviaire européenne (qui a elle-même pour mission de rapprocher les règles techniques et les règles de sécurité nationales et d'établir progressivement des objectifs de sécurité communs à tous les réseaux de chemins de fer européens) et développe la coopération avec ses homologues européens. En 2007, il comptait environ 80 collaborateurs.

² Présidé par le ministre de l'Équipement et des Transports et animé par son vice-président, le CGPC exerce des missions de conseil et de contrôle se déclinant en activités d'inspection, d'expertise et de réflexion dans les domaines de l'équipement, de l'environnement, de l'urbanisme, de l'architecture, du logement, des transports, du génie civil et de la construction. Ces missions sont généralement confiées à des ingénieurs des Ponts et Chaussées et à des inspecteurs généraux de l'Équipement.

³ Les extraits de la note interne de RFF et du rapport d'audit de l'IGF et du CGPC sont tirés du rapport thématique de la Cour des Comptes intitulé *Le Réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine* (2008).

Selon la Cour des Comptes,

« il est normal de laisser une autonomie suffisante au gestionnaire délégué pour gérer les circulations et réagir en temps réel en cas de changement d'horaire inopiné et il est indispensable, pour des raisons de sécurité, que la gestion des circulations soit faite en coordination avec les entreprises ferroviaires. Il conviendrait cependant que le responsable de cette gestion opérationnelle soit indépendant des entreprises ferroviaires et que celles-ci soient associées à cette gestion selon des procédures transparentes »¹.

La SNCF continue de jouer un rôle clé dans l'allocation des sillons. Ces derniers sont demandés par chacune des branches de la SNCF (Grandes lignes, fret et TER) à un service qui coordonne les demandes². Celui-ci les transmet à RFF *après avoir procédé à des arbitrages*, en fonction notamment des intérêts industriels de l'entreprise. Lorsque les demandes de sillons sont incompatibles entre elles, le décret de 2003 prévoit que RFF peut proposer des sillons légèrement différents de ceux qui ont été demandés. Si l'établissement public constate l'impossibilité de répondre favorablement à toutes les demandes sur une ligne, il doit la déclarer saturée et attribuer les sillons selon des priorités définies (article 22 du décret de 2003)³ :

« Lorsqu'une section de ligne du réseau ferré national a été déclarée saturée conformément à l'article 26, Réseau ferré de France affecte les sillons en fonction de règles de priorité. Ces règles de priorité sont élaborées en cohérence avec les orientations de la politique générale des transports afin d'optimiser l'utilisation du réseau ferré national et d'assurer le développement équilibré de l'ensemble des services ferroviaires. Sont ainsi prioritaires sur le réseau ferré national, dans l'ordre suivant :

- les services nationaux ou internationaux qui, sur tout ou partie de leur trajet, sont effectués sur des lignes du réseau ferré national spécifiquement construites pour eux ;
- les services de transport internationaux de marchandises ;
- les services effectués dans le cadre d'un contrat de service public passé avec une autorité organisatrice de transports ».

Cependant, aucune section ou ligne n'est déclarée officiellement saturée par RFF, alors même que la SNCF ne cesse de proclamer qu'une partie du réseau est en état de saturation. En réalité, RFF ne peut constater la saturation d'une section puisque la SNCF lui transmet des demandes de sillons préalablement arbitrées par

¹ *Le Réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, rapport public thématique, 2008.

² La direction de l'infrastructure doit également réserver des sillons pour réaliser des travaux sur les voies. Ses demandes sont recensées par un service spécifique qui les adresse directement à RFF.

³ RFF doit alors proposer au ministre des Transports un plan de renforcement des capacités des sections saturées.

elle-même. Ces arbitrages ne favorisent pas les trains régionaux. La question est d'autant plus sensible que les voies sont chargées, comme sur l'axe littoral languedocien :

« Il y a un conflit entre la Région et RFF sur le TER. On n'accorde pas la même priorité au TER. [...] L'ordre de nos priorités est : d'abord, le TGV, ensuite, le fret, et enfin le TER »¹.

« La Région a acheté 21 AGC mais n'a reçu aucune assurance de la part de RFF si oui ou non on pourra les faire rouler. On n'est pas sûr d'avoir les sillons. [...] Les propositions de sillons et l'instruction préalable sont faites par la SNCF. La SNCF n'est pas obligée de transmettre les demandes d'attribution de sillons de la Région à RFF. [...] Notre seule présence embarrasse la SNCF parce que des sillons doivent nous être attribués. Mais si nos projets sont acceptés, la SNCF doit revoir les siens à la baisse. [...] La SNCF doit faire un choix entre la Région, pour le TER, ou elle-même, pour le TGV. [...] L'ordre des priorités, c'est : d'abord Grandes lignes, ensuite le fret, et enfin les TER »².

Le nombre de sillons étant limité sur une voie donnée, il existe des *conflits d'usage*. Lorsque la question se pose, les arbitrages ont lieu en faveur des trains Grandes lignes et en particulier des TGV, pour des raisons à la fois commerciales et liées à l'organisation des circulations sur l'ensemble du réseau. Toutefois, le TGV dispose de son propre réseau, ce qui limite les cas de concurrence avec les autres types de circulation³. Par ailleurs, la priorité accordée au fret est moins évidente que par le passé. C'est lui, finalement, qui est devenu le parent pauvre du système ferroviaire. En effet, si les demandes des Régions transitent par la SNCF, *la prise de compétence des Régions rend politiquement plus difficile les arbitrages défavorables au TER*.

Ce tableau général mérite toutefois d'être nuancé. D'une part, la plupart des lignes ne sont pas surchargées. La question des conflits d'usage se pose donc de manière assez peu fréquente, même si elle concerne des lignes où se concentrent de nombreux trafics. D'autre part, l'horaire de service de l'année N est construit à partir de l'horaire de l'année N-1, qui n'est modifié qu'à la marge. Les droits acquis par chacune des circulations sont difficiles à remettre en cause. Mais, une nouvelle fois,

¹ Entretien avec un responsable de la direction Languedoc-Roussillon de RFF (31 mars 2004)

² Entretien avec un cadre du service ferroviaire de la Région Languedoc-Roussillon (14 janvier 2004).

³ Cet aspect contribue à faire du TGV « un système sociotechnique à part » (Ribeill, 1984 : 72), même si l'une des clés de sa réussite réside dans sa capacité à circuler en dehors des lignes spécialement prévues à cet effet.

ils n'ont de réel effet contraignant pour le développement du TER que sur les lignes en état de saturation.

La SNCF réalise des arbitrages en fonction de son propre modèle économique. Elle apparaît comme juge et partie, les bureaux en charge des horaires attribuant des sillons à d'autres services de l'entreprise. Les nouveaux entrants sur le marché du fret s'en plaignent. RFF admet de son côté qu'il « n'est pas en mesure de conduire réellement l'attribution des sillons et de le faire dans des conditions garantissant une stricte égalité de traitement entre les transporteurs », c'est pourquoi il est « favorable au transfert des horairistes en son sein afin de favoriser l'efficacité de l'allocation des sillons dans un marché qui s'ouvre »¹.

Après la relance du processus de régionalisation, dans les années 1990, l'ARF et le GART (Groupement des autorités responsables des transports)² ont réclamé que les Régions puissent demander directement des sillons. Cela est longtemps resté impossible, les demandes devant émaner d'une entreprise ferroviaire. Les raisons de ce refus sont relativement claires : derrière l'attribution de sillons aux Régions se jouait l'éventualité d'une mise en concurrence de la SNCF. La séparation SNCF/RFF ayant déjà suscité de vives oppositions au sein de l'entreprise, l'État n'a pas voulu aller plus loin en permettant aux collectivités de demander directement des sillons à RFF.

Cependant, plusieurs évolutions ont eu lieu ou sont en cours. La première consiste en la mise en place d'*instances de concertation sur les sillons*. Cette concertation, organisée par RFF depuis plusieurs années, comprend deux niveaux : un niveau national et un niveau régional. Au niveau national, une conférence consultative annuelle réunit les services du ministère des Transports, l'ARF et le GART, les entreprises ferroviaires admises à circuler sur le réseau ferré national, les

¹ Citation extraite du rapport de la Cour des Comptes de 2008 consacré au réseau ferroviaire. La question du transfert des horairistes de la SNCF à RFF se pose de plus en plus sérieusement. Hervé Mariton, député UMP de le Drôme et rapporteur spécial du budget sur les transports, a présenté en mai 2008 un rapport dans lequel il proposait le transfert à RFF des horairistes nationaux et régionaux de la SNCF : « Grâce à ce transfert, RFF maîtriserait l'organisation des circulations et la commercialisation des sillons. RFF aurait, de surcroît, la capacité réelle de mettre en concurrence les différents opérateurs ferroviaires pour l'acquisition des sillons ». *Péages ferroviaires : pour la vérité des coûts*, rapport d'information, Assemblée nationale, 2008. Le gouvernement attend, avant de se prononcer, les conclusions d'une mission confiée à H. Haenel sur l'évolution du système ferroviaire.

² Le GART est une association d'élus fondée en 1980 et regroupant 263 autorités organisatrices de transport (Agglomérations, Départements et Régions). Présidé par le député-maire de Grenoble Michel Destot, il a pour vocation de représenter les élus responsables des transports.

clients des services de transport fret représentés par l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF), l'Union internationale des sociétés de transport combiné rail-route (UIRR) et le Groupement national des transports combinés (GNTC), et les usagers des services de transport représentés par la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT). Cette conférence permet d'évoquer l'horaire de service en cours et d'échanger des informations sur les évolutions prévues pour l'ensemble des services de transport sur le réseau ferré national. Au niveau régional, des instances de concertation réunissent les services de l'État, la Région, les entreprises ferroviaires admises sur les sections concernées du réseau ferré national et RFF. Elles permettent un échange d'informations sur les questions relatives à l'affectation des capacités sur les lignes de la région.

Les instances nationales de concertation se réunissent une fois par an. Les discussions les plus importantes ont lieu entre la SNCF et RFF, les autres acteurs n'ayant guère les moyens d'intervenir. Les instances régionales se réunissent également une fois par an, parfois moins. Leur fonctionnement varie selon les régions mais, de manière générale, les acteurs régionaux, y compris les fonctionnaires de l'Équipement, ne sont guère satisfaits de la manière dont ces réunions se déroulent :

« C'est plus de l'information ou de la consultation que de la concertation. [...] Les négociations ont lieu au niveau national entre la DTT, la SNCF, RFF »¹.

La deuxième évolution concerne le *cadencement généralisé* des horaires. Avec la régionalisation, la réorganisation de Fret SNCF et l'arrivée de concurrents sur le marché du transport de marchandises, la manière dont est construit le graphique de circulation, c'est-à-dire principalement à partir des horaires de l'année précédente modifiés à la marge en fonction des demandes nouvelles, apparaît de moins en moins adaptée aux yeux des acteurs. C'est la raison pour laquelle RFF a lancé en 2004 un vaste chantier de restructuration de l'ensemble du graphique sur la base d'un cadencement généralisé². Avec ce dispositif, tous les trains (Grandes

¹ Entretien avec un chargé de mission à la DRE Languedoc-Roussillon (24 mai 2004).

² La première expérience française de cadencement a été conduite (avant le projet de cadencement généralisé) sur la ligne Toulouse – Auch. Le conseil régional s'est inspiré de l'exemple suisse pour demander à la SNCF des horaires cadencés sur cette ligne. La SNCF ayant refusé, la Région a mandaté un cabinet indépendant qui a bâti une grille montrant que le cadencement était possible. La SNCF a fini par jouer le jeu. Une bonne partie du réseau régional de Midi-Pyrénées est aujourd'hui cadencée.

lignes, fret et TER) partiront à intervalles de temps réguliers, par exemple toutes les heures à H + 30 minutes, et auront des temps de trajet identiques pour les mêmes dessertes. La pratique du cadencement a été mise en œuvre avec succès sur le réseau suisse en 2005. Le nombre de trains a augmenté de 10% alors que le trafic par ligne est à peu près le double de celui de la France. La situation de la Suisse n'est certes guère comparable à celle de la France. Le réseau hexagonal, structuré en étoile autour de Paris, n'est pas maillé comme celui de la Suisse. De plus, le gestionnaire de l'infrastructure est séparé de l'entreprise exploitante, ce qui n'est pas le cas de la Suisse.

La SNCF a été, et reste encore pour une large part, hostile à cette restructuration. D'une part, elle craint que le cadencement des TER ne l'empêche de réserver le nombre de sillons suffisant pour ses trains Grandes lignes et fret. D'autre part, elle se montre réservée à l'égard d'un chantier qui l'obligera à redéfinir la plupart de ses horaires (en Suisse, 90% des horaires ont dû être modifiés pour faire face au cadencement). Claude Martinand, ancien président de RFF et vice-président du CGPC¹, se montre sévère, de ce point de vue, à l'égard de la SNCF :

« Les Suisses viennent leur dire de temps en temps qu'il est possible de structurer le graphique et de dégager des capacités. La SNCF faisait le graphique de manière artisanale en changeant le moins de trucs possibles d'une année sur l'autre, ça leur évitait de tout remettre à plat. Ils se disent les meilleurs du monde, mais ils ne sont pas très bons sur un sujet pourtant stratégique. Il y a dix ans, ils étaient encore au crayon et à la gomme »².

Au-delà de la charge de travail que cela implique, le cadencement pourrait également avoir, selon la SNCF, un impact commercial, les voyageurs étant habitués à prendre le train à une heure précise. Cependant, la direction de l'infrastructure de la SNCF n'y est pas hostile puisque celui-ci peut lui permettre d'améliorer les conditions dans lesquelles ont lieu les travaux sur les voies.

Les Régions, ainsi que de nombreux chargeurs de fret³, sont au contraire favorables à cette évolution. C'est le cas, également, du ministère des Transports. Les avantages attendus du cadencement sont divers : amélioration de la lisibilité pour les clients, disponibilité de l'offre par la construction d'un catalogue « sillons » a

¹ Le vice-président du CGPC occupe la première place au sein du corps. Premier fonctionnaire du ministère, il en est le « numéro deux », après le ministre.

² Entretien avec Claude Martinand réalisé par Jean-Pierre Williot (5 avril 2007).

³ Le chargeur est l'entreprise commerciale, industrielle ou de distribution cliente du transporteur.

priori (qui intéresse surtout le fret et place RFF dans de meilleures conditions pour traiter de manière homogène toute entreprise ferroviaire), amélioration de la capacité du réseau, facilitation de l'exploitation, retour à la normale plus facile en cas de situation perturbée, etc. Pour RFF, c'est une manière d'optimiser l'offre de sillons en clarifiant leur mission. Pour les Régions, c'est l'assurance de pouvoir, en beaucoup d'endroits, renforcer les dessertes et optimiser l'utilisation du matériel roulant tout en simplifiant les horaires. Pour les nouveaux entrants sur le marché du fret, c'est un moyen d'acheter du « prêt-à-porter » plutôt que du « sur-mesure » dans un contexte où les besoins de transport ne sont pas nécessairement connus longtemps à l'avance.

Aujourd'hui, les TGV sont optimisés pour leur propre sous-système, les TER et le fret s'organisant autour. La structuration du graphique est présentée comme un moyen de traiter l'ensemble des sous-systèmes de manière plus coordonnée tout en permettant à des trains spécifiques de circuler, par exemple lors de pointes hebdomadaires. Il reste qu'en certains endroits, la structuration du graphique ne permettra vraisemblablement pas de gagner de capacités¹. Le cadencement généralisé peut changer en partie la donne pour le TER². Il permettra notamment aux Régions d'avoir plus de latitude en matière de renforcement des dessertes et d'améliorer la qualité du service. Par ailleurs, ce chantier donne un rôle assez inédit à RFF, qui se trouve renforcé dans ses missions d'optimisateur du réseau.

La troisième évolution provient de la législation européenne. Elle est contenue dans la notion de *candidat autorisé*. Jusqu'en 2008, seules les entreprises ferroviaires pouvaient demander des sillons. Les Régions, comme les chargeurs du reste, achetaient un service à la SNCF (ou à une autre entreprise ferroviaire dans le cas du fret) qui, elle, demandait les sillons à RFF après avoir procédé à des arbitrages. Or, la directive européenne 2001/14 prévoit que les sillons peuvent aussi être attribués directement à des entités qui ne sont pas nécessairement des entreprises ferroviaires. Selon cette directive, les candidats peuvent également être des autorités organisatrices ou des sociétés privées ayant des raisons commerciales ou de service public pour les acquérir (les chargeurs de fret et les autorités portuaires, par

¹ C'est le cas notamment sur les voies où les circulations sont hétérogènes. Structurer la grille horaire n'est possible sur ces lignes qu'à la condition d'espacer les circulations et/ou de fermer des points d'arrêt.

² La structuration du graphique va progresser par étapes et devrait être achevée en 2013, selon RFF. Elle a débuté en 2008 en Rhône-Alpes, où elle a permis de créer 100 trains supplémentaires (non sans de graves difficultés, d'ailleurs, de très nombreux retards ayant été constatés).

exemple). Cela est déjà le cas dans de nombreux pays européens. RFF était favorable à cette évolution lui permettant de renforcer son rôle de gestionnaire d'infrastructure tout en rendant plus transparentes les décisions relatives aux sections saturées, sur lesquelles existent des conflits d'usage. La SNCF était beaucoup plus réticente. Elle considérait que les besoins en sillons ne pouvaient être déterminés dans de bonnes conditions indépendamment des disponibilités en conducteurs et en matériel roulant. Le décret du 18 février 2008 permet désormais aux autorités portuaires et aux opérateurs de transport combiné d'acheter en direct leurs sillons auprès de RFF. Cette règle sera élargie aux Régions (et au STIF) à compter du 14 décembre 2008.

L'allocation des sillons est une procédure largement manipulée par la SNCF. La hiérarchie des priorités est longtemps restée très claire. Celle-ci favorisait les liaisons commerciales au détriment, en dernière analyse, des circulations fret et TER. RFF joue toutefois, face à la SNCF, un rôle de plus en plus important, que les évolutions en cours pourraient encore renforcer. Ces évolutions, en particulier le cadencement généralisé et l'introduction de la notion de candidat autorisé, sont à l'avantage des TER dans la mesure où ces derniers seront moins tributaires que par le passé des arbitrages de la SNCF. Elles posent la question d'un éventuel réagencement des priorités sectorielles. Sans remettre en cause de manière fondamentale la norme commerciale, elles contribuent à renforcer la place des Régions dans le secteur. Il ne s'agit cependant pas d'un jeu à somme nulle. Ce qui est gagné par les Régions n'est pas nécessairement perdu par la SNCF. Le cadencement permet par exemple d'augmenter différents types de dessertes à infrastructure constante. Des TER pourront donc être ajoutés sans que d'autres trains n'aient à être supprimés.

Avec la création de RFF et l'ouverture à la concurrence, la régionalisation contribue à introduire du changement au sein du secteur. On assiste à une redistribution des ressources entre les acteurs collectifs. Alors qu'auparavant, les politiques ferroviaires étaient un produit de la SNCF, ces derniers sont de plus en plus nombreux : montée en puissance des Régions depuis 1997, création de RFF en 1997, de l'EPSF en 2006 et, bientôt, d'une Commission de régulation des activités

ferroviaires (CRAF)¹. En même temps, les représentations tendent à se brouiller. En particulier, les représentations qui sous-tendent la norme commerciale sont contestées par des Régions qui utilisent toutes les armes politiques en leur possession pour faire valoir leurs propres priorités.

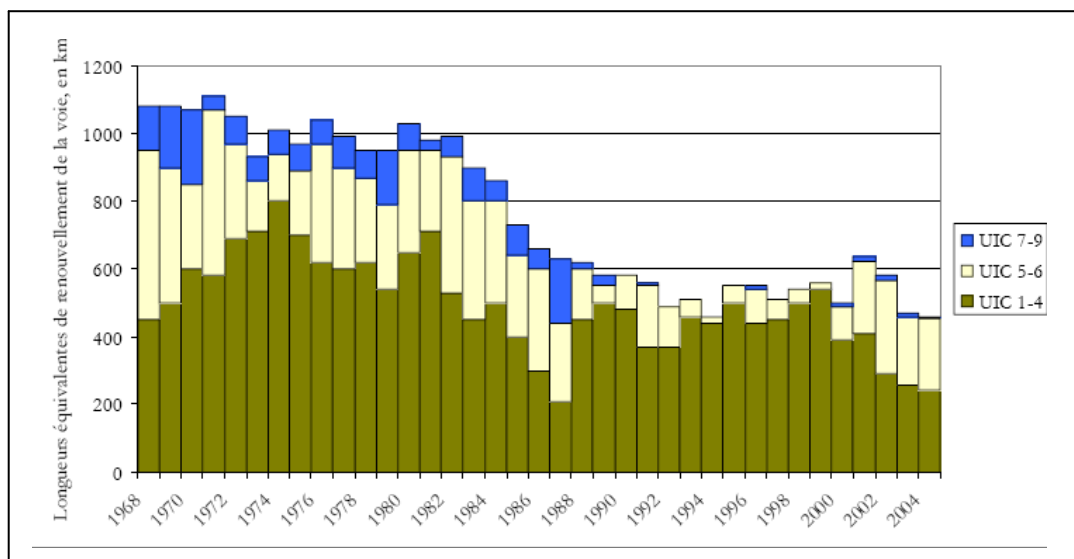
1.2.2. L'avenir incertain des lignes régionales

L'état des lignes sur lesquelles circulent les TER se dégrade d'année en année. Selon l'audit Rivier commandé en 2005 par la SNCF et RFF à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, si les efforts financiers consacrés à l'entretien du réseau sont maintenus au niveau actuel, 60% des lignes devront être fermées d'ici à 2025. La maintenance du réseau comprend l'entretien courant et le renouvellement, qui consiste à remplacer des éléments du réseau arrivés en fin de vie (les actions d'entretien ne permettant plus de maintenir les objectifs de fiabilité)². Selon l'audit, les montants disponibles pour l'entretien du réseau classique s'élèvent à environ 75% de leur valeur de 1981. Les investissements en renouvellement ont également connu une tendance à la baisse de l'ordre de 20% au total, en monnaie constante, de 1984 à 1995, puis une hausse régulière pour atteindre un niveau d'environ 30% supérieur à celui de 1984. Mais les longueurs équivalentes de renouvellement de voie par rapport aux longueurs totales de voies ont connu une tendance à la baisse depuis la fin des années 1960. Tous les types de ligne ont été touchés, mais les lignes régionales l'ont été plus encore que les autres, comme le montre le graphique ci-dessous.

¹ Le secrétaire d'État chargé des transports, D. Bussereau, a présenté le 10 septembre 2008 un projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires qui prévoit la création de cette Commission. Celle-ci aura pour mission principale de garantir l'accès non-discriminatoire au réseau à tous les opérateurs

² Dans un premier temps, une ligne doit être entretenue, mais les coûts d'entretien augmentent avec le temps. À partir d'un certain trafic cumulé, des opérations de renouvellement doivent être réalisées. À défaut, les coûts d'entretien augmentent fortement, de même que les opérations de renouvellement, qui doivent dans tous les cas être réalisées. Par conséquent, la politique de maintenance du réseau doit répartir de manière optimale ces deux catégories de dépenses. Or, les efforts financiers en matière de renouvellement ont été très insuffisants en France ces dernières années.

Graphique n°1 – Historique des longueurs équivalentes de renouvellement de voie par rapport aux longueurs totales de voies, par groupes UIC¹



Source : Rivier, Putallaz, 2005

En France, la priorité est plutôt donnée à l'entretien curatif qu'au renouvellement. Ce choix trouve ses origines dans des budgets contraints, qui incitent à privilégier des actions moins coûteuses dans le court terme (qui sont en fait plus coûteuses dans le long terme). En effet, l'entretien permet de maintenir à court terme la disponibilité du réseau pour les circulations ; mais seul le renouvellement rend possible le maintien à long terme des capacités.

Le rapport Rivier n'a fait que rappeler des éléments bien connus de la SNCF et de RFF. Fortement médiatisé, il a cependant conduit, pour la première fois, à ce qu'un gouvernement en place reconnaisse le mauvais état du réseau et l'insuffisance des crédits affectés à l'infrastructure. Après la remise de ce rapport, le ministre des Transports, Dominique Perben, a demandé aux présidents de RFF et de la SNCF de lui proposer un plan de rénovation du réseau pour la période 2006-2015. Ce plan prévoit une hausse des dépenses de maintenance entre 2006 et 2010. L'enveloppe, d'un montant de 2,7 milliards d'euros en 2005 avoisinerait les 3,3 milliards en 2010.

¹ L'Union internationale des chemins de fer (UIC) a établi une classification des lignes en fonction des charges de trafic supportées par l'infrastructure ainsi que du type de trafic. Le groupe UIC 1 correspond à des lignes très chargées et, à l'opposé, le groupe UIC 9 correspond à des lignes très faiblement chargées. Les grandes lignes du réseau ferré national appartiennent aux groupes UIC 1 à 4, à l'exception de certains axes, notamment transversaux, qui relèvent des groupes UIC 5 à 6. Les lignes faiblement chargées des groupes UIC 7 à 9 correspondent en général au réseau régional.

Rien n'est prévu pour l'après-2010¹, alors que de tels investissements nécessitent d'avoir une certaine visibilité à long terme.

Ce plan est en retrait par rapport aux recommandations de l'audit Rivier, qui préconisait un budget de 3,2 milliards d'euros par an entre 2006 et 2025, avec un effort accentué de 350 millions entre 2011 et 2015. En outre, il demeure problématique dans la mesure où les recettes sur lesquelles il s'appuie ne sont pas pérennes. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a été créée en 2004². Ses objectifs sont à la fois d'assurer le financement des très nombreux projets de transport retenus lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)³ de 2003 et de financer au nom de l'État le volet transports des CPER. Néanmoins, le financement de cette agence paraît compromis. L'AFITF dispose en 2008 de trois recettes pérennes pour un total de seulement 926 millions d'euros⁴. Le produit de cession des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui représentait plus de la moitié du budget de l'agence, a disparu en raison de la privatisation des autoroutes décidée en 2005. Dans ces conditions, un récent rapport d'information du Sénat estime que, étant donné les projets en cours, l'agence devra trouver, en plus des ressources qui lui restent, 2,1 milliards d'euros par an sur la période 2009-2012 et 2,7 milliards d'euros par an sur la période 2013-2020⁵. À la fin de l'année 2007, le bilan du plan Perben est presque nul :

« Selon la SNCF, on ne constate pas d'amélioration sensible de l'état de l'infrastructure ferroviaire à la fin de l'année 2007, deuxième année du plan de rénovation. Alors que ce plan prévoyait que les ralentissements seraient supprimés sur près de 700 km de voies en 2006 et 2007, ils l'ont été sur seulement 130 km en 2006 et de nouveaux ralentissements ont été mis en œuvre sur 120 km si bien que le total reste à la fin 2007 à peu près le même qu'à la fin de 2005 »⁶.

¹ « Il faudra observer » a déclaré le ministre. « Rallonge de 600 millions d'euros pour rajeunir un réseau ferré vieillissant », *Les Échos*, 23 mai 2006.

² Il y avait, auparavant, le FITTVN (fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables), alimenté par une taxe d'aménagement du territoire prélevé sur les péages d'autoroutes et une taxe hydroélectrique. Créé en 1995, ce fonds a été supprimé en 2002.

³ Le CIADT est un comité réuni par le Premier ministre et comprenant les ministres concernés par l'aménagement du territoire. À partir de 2005, le CIADT est devenu CIIAT (Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires).

⁴ La taxe d'aménagement du territoire, les redevances domaniales et une partie des amendes radars.

⁵ Reiner, D., Billout, M., Biwer, C., *Infrastructures de transport : remettre la France sur la bonne voie* (2008).

⁶ *Le Réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, rapport public thématique de la Cour des Comptes, 2008.

Les ralentissements permettent de limiter les accidents liés à la détérioration de l'infrastructure¹. Cependant, les Régions déplorent de voir le matériel roulant qu'elles acquièrent rouler au ralenti. À tel point que certains présidents de Région ont menacé d'arrêter d'acquitter les péages dus à RFF. C'est le cas notamment de Jean-Paul Denanot, président de la Région Limousin, suite à la décision de la SNCF de réduire la vitesse sur plusieurs lignes régionales². Les péages ne représentent toutefois qu'une partie des coûts de maintenance effectifs.

Cette situation est le résultat de nombreuses années de sous-investissement, qui témoignent bien de la domination de la norme commerciale. À partir du milieu des années 1960, au moment où des principes de marché étaient introduits à la SNCF, le réseau secondaire a fait l'objet de fermetures massives (après une première grande vague de fermetures dans les années 1930). Les lignes qui sont restées ouvertes n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante, les acteurs des politiques ferroviaires préférant concentrer tous les efforts financiers au développement du TGV, perçu comme l'instrument du renouveau de la SNCF. L'idée était plus de conquérir de la clientèle sur les autres modes de transport que d'améliorer les services régionaux. Cette hiérarchie des priorités a eu pour effet de renforcer l'importance des choix initiaux en matière de constitution des réseaux et a contribué au renforcement des phénomènes d'inertie observés dans le précédent chapitre.

Une telle situation pose deux questions : celle de la fermeture des lignes les moins fréquentées et celle de la régionalisation du réseau ferré.

Le réseau ferré français se caractérise par une forte proportion de lignes régionales. Une telle situation conduit l'État et RFF à s'interroger sur la nécessité de conserver des lignes à très faible trafic³.

¹ À la fin de l'année 2006, on comptait 1 300 km de ralentissements sur les lignes UIC 7 à 9. Cependant, toujours selon le rapport de la Cour des Comptes, l'infrastructure n'est responsable que de 31% des minutes perdues en 2006 (essentiellement en raison d'un matériel défectueux et de causes externes : malveillance, intempéries, etc.). La SNCF est responsable, selon le rapport, de 69% des minutes perdues. Mais les minutes perdues à cause de l'infrastructure ont augmenté de 80% entre 2001 et 2006.

² « Le Limousin menace de ne plus payer Réseau ferré de France », *La Montagne*, 12 avril 2006.

³ En Allemagne, une grande partie du réseau est intensément circulé par les trains régionaux et de fret. Cette situation oriente les priorités financières du gestionnaire d'infrastructure dans le sens d'un maintien en bon état de l'actif existant. En revanche, sur un réseau moins utilisé, comme en France, la « pente naturelle » est de soutenir les activités en développement, comme le TGV.

Tableau n°9 – Répartition des lignes et du trafic par groupes UIC

<i>Types de lignes</i>	<i>Longueur des lignes (% du total)</i>	<i>Trafic (% du total)</i>
LGV et UIC 1 à 4	30	78
UIC 5 à 6	24	16
UIC 7 à 9	46	6

Source : Rivier, Putallaz, 2005

Plus de 11 000 km de lignes sont parcourus par moins de 20 trains par jour. Sur ces lignes, beaucoup estiment qu'il serait préférable de remplacer les trains par des cars. D'un point de vue économique, les péages perçus sur ces lignes sont faibles. Sur beaucoup de ces lignes, où les péages représentent moins de 15% des coûts d'entretien et d'exploitation, le niveau de la maintenance ne constitue pas une solution pérenne. L'argument environnemental est difficile à mobiliser ici. Le gazole représente plus de la moitié de l'énergie utilisée par les trains régionaux. Les lignes les moins fréquentées sont rarement électrifiées. Selon une étude récente (ADEME, Deloitte, 2008), si l'on retient des taux d'occupation moyens, les émissions de CO² par voyageur-km sont plus faibles pour les cars que pour les trains TER (mais moins fortes que pour les voitures individuelles). Les lignes secondaires étant principalement empruntées par des TER, ce sont les Régions qui, de fait, décident de leur avenir. Cela soulève une seconde question, qui est le transfert aux Régions du réseau d'intérêt régional.

Les CPER ne permettent aux Régions que d'intervenir de manière ponctuelle sur le réseau régional. Certaines évolutions laissent toutefois entrevoir une intervention renforcée des Régions en matière d'infrastructure. En particulier, le Plan rail signé en Midi-Pyrénées permettra de renouveler 500 km de voies d'ici à 2013 pour un montant de 820 millions d'euros, dont 500 millions à la seule charge de la Région. Ce plan pose à sa manière la question de la régionalisation du réseau ferré. On peut légitimement penser que si le conseil régional s'est lancé dans un tel programme, c'est bien qu'il se voyait, à terme, gérer le réseau. Les Régions versent des péages à RFF qui ne couvrent qu'une partie des charges d'entretien. En même temps, lorsqu'une Région réalise des investissements sur une ligne, elle continue de verser les mêmes péages. La tarification de l'infrastructure n'intègre pas les efforts financiers consentis par la collectivité.

La question de la gestion centralisée ou non du réseau renvoie à un vieux débat en économie. Le principal argument avancé pour justifier une gestion centralisée réside dans l'idée que plus un bien est offert à une grande échelle, plus il est demandé. Autrement dit, le réseau dans sa totalité offre plus à la collectivité que la somme de ses parties. C'est la problématique de l'internalisation des effets externes (Pigou, 1932). Mais contrairement à Pigou, pour qui les solutions étaient plutôt à rechercher du côté d'une gestion centralisée, d'autres économistes, comme Tiebout (1956), ont affirmé que, sous certaines hypothèses, le fait qu'un pays soit divisé en plusieurs entités (fédérales ou décentralisées) pouvait conduire à une offre optimale de biens collectifs. Les théoriciens du fédéralisme fiscal (Musgrave, 1959 ; Oates, 1972) se sont ensuite penchés sur le degré de centralisation optimal de la fonction de redistribution. Ces débats trouvent un écho dans la question de la régionalisation de la gestion de l'infrastructure. Celle-ci ne porterait pas atteinte à la continuité du réseau. Il serait toujours possible de circuler des lignes nationales vers les lignes régionales et inversement. La régionalisation du réseau créerait en plus, selon certains, les conditions d'une meilleure prise en compte des attentes locales (Guihéry, 2004)¹. Elle pourrait se traduire par une maintenance accrue sur les lignes considérées comme intéressantes².

Cependant, cette évolution comporte un risque de perte de la capacité de l'État et de RFF à optimiser le développement et la gestion du réseau. Les investissements pourraient perdre de leur cohérence, même si, pour l'heure, ces acteurs n'ont pas démontré leur aptitude à élaborer une vision de long terme cohérente en matière d'investissements ferroviaires. On peut également penser que les principaux syndicats de cheminots seraient prompts à se mobiliser contre ce qu'ils percevraient comme une atteinte à l'unicité du réseau. Sans répondre à la question de savoir s'il faut ou non régionaliser le réseau, on observe aujourd'hui un

¹ Cet auteur va jusqu'à conclure : « C'est la place d'une institution comme Réseau ferré de France qui est à reconsidérer au profit d'une agence centrale de régulation, un peu dans le sens d'une "fédération" des réseaux régionaux » (p. 187).

² En Allemagne, où les péages représentent 40% du coût d'un train-km, certaines autorités organisatrices ont lancé des projets de gestionnaires régionaux d'infrastructure : « [les AO] demandent à l'Etat fédéral de leur donner la possibilité légale de réclamer auprès de DB Netz la gestion des infrastructures surtout dédiées aux [services régionaux de voyageurs]. Plusieurs scénarii ont été élaborés. La propriété resterait dans tous les cas celle de DB Netz, l'entretien serait attribué après appel d'offres à des [gestionnaires d'infrastructure] existants, des entreprises de BTP ou même à l'[entreprise ferroviaire] exploitant la ligne. Quant aux fonctions supérieures (tarification, attribution des sillons...), elles restaient en général du ressort du [gestionnaire d'infrastructure] régional » (Lévêque, Séguret, Faussurier, 2007).

début d'évolution en ce sens avec le Plan rail midi-pyrénéen. Si l'on pousse la logique encore plus loin, la question se pose de savoir si les cheminots qui participent à la réalisation du service TER seront eux aussi « régionalisés », comme l'ont été récemment les personnels TOS (techniciens, ouvriers et de service) des lycées. Un tel transfert contribuerait un peu plus à faire des Régions des organismes de gestion.

Pour l'heure, les acteurs des conseils régionaux craignent, dans leur majorité, les conséquences financières d'une régionalisation du réseau et rappellent régulièrement RFF à son rôle. Ils comprennent mal que ce dernier soit maître d'ouvrage tout en ne finançant qu'à la marge les opérations d'infrastructure hors entretien courant :

« [1] J'estime qu'à un moment, RFF ne devrait plus être maître d'ouvrage. À part la loi, il n'a aucune légitimité à être maître d'ouvrage sur le réseau secondaire. Quand on voit les financements qu'on apporte et qu'on nous dit que RFF aura du mal à apporter 15 ou 25%. Du coup, ça veut dire quoi être maître d'ouvrage ? C'est moi qui décide, vous n'avez pas droit au chapitre, alors que c'est nous les principaux utilisateurs, qu'on leur paie la redevance.

[2] Il y a quand même un dysfonctionnement majeur dans la mesure où la Région investit, utilise, mais n'est propriétaire de rien. Et non seulement elle n'est pas propriétaire, mais RFF qui, normalement, au travers des péages, rémunère sa régénération, continue à faire payer ces péages qui intègrent les investissements que la Région a déjà payé, et en étant propriétaire ! »¹.

Mais, une nouvelle fois, les marges d'action du gestionnaire de l'infrastructure sont considérablement limitées par sa situation financière.

L'implication croissante des Régions en matière d'infrastructure ferroviaire permet d'atténuer les effets de la norme commerciale, même si les montants financiers engagés restent pour l'instant assez limités et circonscrits. Les conseils régionaux pourraient à terme, comme le demande l'ARF, bénéficier de nouvelles ressources en contrepartie de cette implication. Cela leur permettrait d'établir des priorités en matière d'infrastructure qui soient cohérentes avec le service qu'elles définissent. La participation des Régions aux opérations de renouvellement de l'infrastructure pourrait en même temps avoir une influence sur les modes de tarification de l'infrastructure. Ainsi, Martin Malvy demande que le Plan rail fasse l'objet de compensations :

¹ Entretien avec deux cadres de la direction des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon (13 mars 2007).

« La Région paie des péages pour chaque kilomètre parcouru par nos trains, et, à chaque arrêt en gare, cela nous coûte 20 millions d’euros chaque année. Ces péages sont censés permettre d’entretenir le réseau. Puisque c’est nous qui nous en chargeons, je demande une baisse des péages »¹.

La tarification de l’infrastructure est un autre aspect fondamental des politiques ferroviaires. En France, les péages sont moins élevés que dans d’autres pays européens. Mais ils ne reflètent pas la réalité des coûts de circulation des trains. En outre, ils pénalisent à certains égards le développement des dessertes régionales.

1.2.3. Dessertes régionales et tarification de l’infrastructure

La tarification de l’infrastructure n’est devenue un véritable enjeu qu’avec la création de RFF, c’est-à-dire quand le gestionnaire du réseau a été séparé de l’exploitant. Avant la création de RFF, la notion même de péage n’avait pas de sens puisque la SNCF était propriétaire des voies et se trouvait en situation de monopole intégré. L’utilisation du réseau ferré national donne lieu, en application de la loi du 13 février 1997 et de la directive européenne 2001/14, à la perception par RFF d’une redevance d’usage. Alors que, pour la directive, les redevances « sont égales au coût directement imputable à l’exploitation du service ferroviaire », la loi française prévoit que le calcul des péages tient compte « notamment du coût de l’infrastructure, de la situation du marché des transports et des caractéristiques de l’offre et de la demande, des impératifs de l’utilisation optimale du réseau et de l’harmonisation de la concurrence intermodale ». Par conséquent, si les textes européens mettent surtout l’accent sur les coûts, la loi de 1997 établit un compromis entre les coûts et la situation du marché.

Le système français de péages est assez complexe. Les lignes du réseau ferré national sont regroupées en quatre catégories (lignes périurbaines, grandes lignes interurbaines, lignes à grande vitesse et autres lignes) et douze sous-catégories correspondant aux caractéristiques de trafic.

¹ « La vérité sur... les trains qui déraillent », *Challenges*, 28 février 2008.

Tableau n°10 – Sections élémentaires du réseau ferré national et catégories tarifaires

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

Source : RFF

L'entreprise ferroviaire doit acquitter, en fonction de la catégorie et sous-catégorie de la section concernée¹, un droit de réservation des sillons (DRS) proportionnel à sa longueur et modulé selon divers critères (période horaire, origine et destination du train, saturation de la section, etc.). À cela s'ajoute un droit de réservation des arrêts en gare (DRAG) et un droit de circulation (DC) acquitté pour la circulation effective d'un train sur une voie principale, proportionnel à la longueur et modulé en fonction du service de transport. Ces péages donnent droit à des prestations minimales. Des prestations complémentaires (fourniture du courant, par exemple) peuvent être obtenues contre le paiement de redevances spécifiques.

C'est l'État qui décide du montant des péages sur proposition de RFF. Théoriquement, la tarification devrait refléter le coût marginal social² d'une infrastructure. Il devrait conduire à faire payer aux entreprises ferroviaires le coût marginal d'exploitation, d'entretien et de renouvellement entraîné par chaque circulation. Celui-ci dépend des caractéristiques physiques de la voie (vitesse

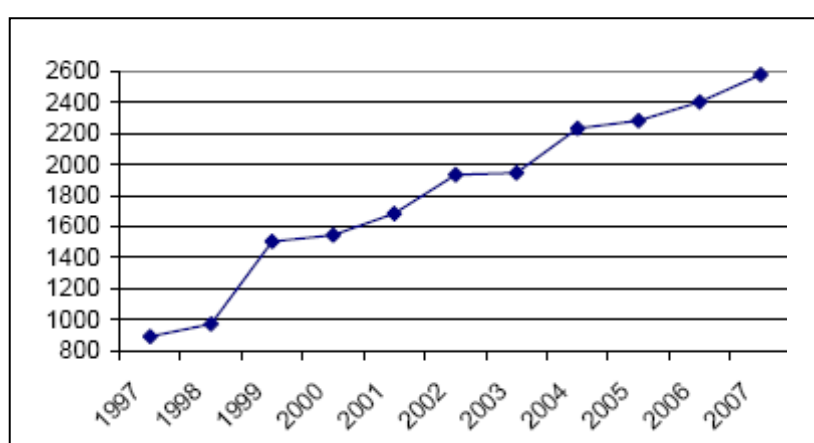
¹ Le réseau est réparti en 1 150 sections élémentaires.

² Le coût marginal correspond au coût de production d'une unité supplémentaire. Le coût marginal social est le coût marginal pour le gestionnaire de l'infrastructure et pour les autres agents concernés par la circulation d'un train.

maximale, notamment) et des trains (un train lourd use beaucoup plus la voie qu'un train léger). Il faudrait ajouter à cela le coût marginal de congestion induit par la réservation d'un sillon sur une section saturée, coût supporté par les trains qui sont ralentis ou qui ne peuvent pas emprunter ce sillon. Mais la tarification peut aussi avoir pour objectif de permettre au gestionnaire de l'infrastructure d'améliorer sa gestion en lui donnant la possibilité d'équilibrer ses comptes. Dans la pratique, le montant des péages est fixé par l'État sur la base d'un *compromis entre ses préoccupations comptables et budgétaires et la capacité contributive de la SNCF*.

Les péages ont été placés à un niveau initial bas en 1997 pour tenir compte, justement, de la capacité contributive de l'entreprise. En 1999, ils ont fortement augmenté (+ 600 millions d'euros), au point d'atteindre plus de la moitié du niveau des coûts d'exploitation de RFF. Ainsi, l'établissement public pouvait être classé, avec la dette qu'il supportait, en dehors des administrations publiques. Cela permettait à la France de mieux respecter les critères de convergence fixés par le traité de Maastricht¹. Les hausses décidées en 2000 et en 2002 s'inscrivent dans la même logique. La hausse de 2004 a été décidée afin de réduire d'autant la subvention de l'État à RFF (la subvention a été réduite de 610 millions d'euros tandis que les péages augmentaient de 664 millions). Une nouvelle hausse a été programmée de 2007 à 2010, pour les mêmes raisons.

Graphique n°2 – L'évolution des péages dus à RFF (en millions d'euros)



Source : RFF

¹ La création de RFF en 1997 permettait déjà d'éviter que la dette de la SNCF ne soit mise au passif de l'État. Dans d'autres pays européens, comme l'Allemagne, l'État a pris à sa charge la dette ferroviaire.

En Allemagne, la priorité du gestionnaire d'infrastructure (DB Netz) est l'équilibre d'exploitation et l'augmentation des *cash-flows*¹. La poursuite de cet objectif est rendue possible par des bases de départ saines (pas d'endettement) et un niveau suffisant de recettes (volumes plus importants qu'en France et prix unitaires plus élevés, notamment dans le fret). À l'inverse, RFF s'est construit sur une logique financière : dette héritée, article 4², priorité aux grands investissements. En même temps, l'établissement public recherche un équilibre d'exploitation qui ne lui a pas été donné : péages partis de très bas, contrôle indirect des coûts via la convention de gestion (Lévêque, Séguret, Faussurier, 2007).

Le système de tarification en vigueur ne satisfait personne, et certainement pas RFF, qui demande depuis plusieurs années au gouvernement de prendre des mesures pour le faire évoluer. L'État, qui a déjà fait le choix de ne pas assumer la dette ferroviaire, se désengage en réduisant sa contribution parallèlement aux augmentations de péages. Ces derniers ne suffisent d'ailleurs pas à couvrir les coûts d'entretien des voies³. Le système ne satisfait pas non plus les Régions. Ces dernières paient à RFF les redevances liées à la circulation des TER. Les péages sont compensés par l'État et toute augmentation fait l'objet de nouveaux transferts financiers. Toutefois, les Régions financent sur leurs fonds propres l'augmentation des péages liée au renforcement de l'offre qu'elles décident. Le système en place ne satisfait pas les Régions pour plusieurs raisons. Nous avons vu qu'elles n'appréciaient guère d'acquitter des péages pour faire circuler leurs trains sur des lignes en si mauvais état qu'elles exigent des ralentissements (même si le niveau des péages est plutôt bas en comparaison d'autres pays européens). Elles ne se satisfont pas non plus du fait que le système de péages soit indifférent à leurs efforts financiers en matière d'infrastructure. Certaines Régions investissent des sommes parfois importantes dans la modernisation du réseau. Or, cela n'est pas vraiment pris en compte dans le calcul de la facture qui est leur est adressée.

¹ Marge brute d'autofinancement d'une entreprise. Le *cash-flow* est un indicateur de la force financière d'une société.

² L'article 4 du décret du 5 mai 1997 dispose, rappelons-le, que RFF « ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national [...] que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur ses comptes sur la période d'amortissement de cet investissement ».

³ En 2006, les péages correspondent à 53% du total des charges d'exploitation du réseau.

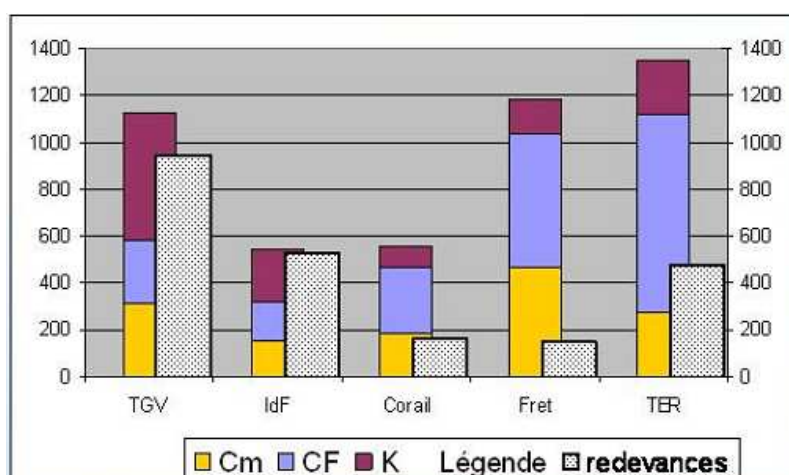
La structure des péages favorise certaines circulations et en pénalise d'autres. Le mode de calcul des redevances est potentiellement contradictoire avec les objectifs des Régions (Guéranger, 2007). Cela ressort assez clairement de l'analyse des DRAG (droit de réservation des arrêts en gare), qui occupent une part de plus en plus importante dans les péages dus à RFF. Les DRAG ont une logique économique propre qui conduit à tarifier l'emprunt de capacités. De ce point de vue, il est justifié que les TER qui proposent des arrêts fréquents paient le coût de cet emprunt, qui empêche d'autres trains (Grandes lignes ou fret) de circuler. Cette logique pourrait conduire les Régions à supprimer des arrêts peu utilisés et éventuellement à les remplacer par des dessertes en autocars. En même temps, la régionalisation des transports collectifs conduit les Régions à développer les dessertes et, sur certaines lignes, les arrêts sont fréquents. C'est le cas en particulier dans les zones périurbaines. L'un des objectifs majeurs des Régions consiste depuis plusieurs années à développer les dessertes périurbaines, soit en renforçant les dessertes en train, soit en mettant en place des trams-train, comme en Alsace. Or, les DRAG pénalisent ce type de dessertes¹.

Selon le rapport de l'IGF et du CGPC sur la tarification de l'infrastructure ferroviaire remis en juillet 2007 au gouvernement, la tarification actuelle ne correspond globalement à aucune rationalité économique². Comme le rappelle Claude Gressier, « le TGV n'est pas loin de payer ses coûts », les trains de fret « ne paient même pas leur coût marginal : dès qu'un train supplémentaire roule sur le réseau, cela coûte de l'argent à RFF », et les TER « paient le coût marginal mais ne paient ni l'entretien du réseau ni la régénération »³.

¹ Le DRAG sur une ligne périurbaine à fort trafic est de 25,50 euros en heure pleine (comme sur une ligne à grande vitesse à fort trafic en heure pleine). Le DRS sur une ligne périurbaine à fort trafic est de 14,56 euros en heure pleine (il est de 13,90 euros sur une ligne à grande vitesse à fort trafic en heure pleine et de 1,55 euro sur une grande ligne interurbaine à fort trafic en heure pleine).

² La mission qui a abouti à la rédaction de ce rapport était d'abord dirigée par Claude Gressier, président de la section des affaires économiques du CGPC. Celui-ci a dû interrompre son travail après sa nomination au conseil d'administration de la SNCF. La mission a finalement été dirigée, à partir de décembre 2006, par un autre ingénieur des Ponts et Chaussées, Jean-Noël Chapulut, et par Noël de Saint-Pulgent, de l'IGF.

³ « La mission "péages" planche sur de nouvelles règles de calcul », *La Vie du Rail*, 21 février 2007.

Graphique n°3 – Couverture des coûts par activité¹

Source : RFF – rapport Mariton, 2008

Tableau n°11 – Péages par activité en 2005 (en millions d'euros)

	<i>TGV</i>	<i>Transilien</i>	<i>Corail</i>	<i>Fret</i>	<i>TER</i>	<i>Divers</i>	<i>Total</i>
Millions d'euros	944	529	163	159	468	22	2 285
%	41,3	23,2	7,1	7	20,5	1	100

Source : rapport IGF/CGPC, 2007

Le rapport IGF/CGPC n'a pas été rendu public. Des « fuites » évoquent cependant une taxation d'environ 5% sur le prix des billets TGV pour financer les lignes déficitaires, des modulations en fonction de la taille ou du poids des trains et un « péage vert » à travers lequel l'État compenserait, pour les trains de fret, l'écart entre la redevance actuelle et le coût réel, au nom du développement durable². En réalité, les marges de manœuvre sont réduites. Le TER et le Transilien sont des activités subventionnées. Une augmentation des péages reviendrait mécaniquement à faire payer davantage les collectivités locales. En outre, toute augmentation donnerait lieu mécaniquement à des compensations financières de l'État. Le fret est déficitaire. Il semble donc difficile de le faire contribuer davantage. Finalement, le TGV constitue le seul levier d'action possible.

¹ Cm : coûts variables ; CF : coûts fixes ; K : capital.

² « Péages : un milliard en jeu ? », *La Vie du Rail International*, 2 avril 2008.

Le Premier ministre François Fillon a finalement apporté son soutien à une hausse des péages à partir de 2010¹. Les hausses de péages s'élèveront à 60 millions d'euros par an à partir de 2010. Par ailleurs, à partir de 2009, 30% du résultat net de la SNCF sera versé à l'État si l'entreprise dégage des dividendes. Cette évolution est plutôt favorable aux Régions. En effet, les péages dus au titre des TER n'augmenteraient pas. En revanche, les péages acquittés au titre des TGV pourraient être utilisés pour la maintenance du réseau et bénéficierait aussi, *in fine*, aux TER. On remarque, à travers la question de la tarification de l'infrastructure, que la hiérarchie des normes sectorielles peut déboucher sur une forme de solidarité interne au système ferroviaire. Une nouvelle fois, nous ne sommes pas dans le cadre d'un jeu à somme nulle. Favoriser le TGV ne signifie pas nécessairement défavoriser le TER. Au-delà de l'intérêt commun à attirer la clientèle vers le train, la performance du premier bénéficie aussi au second, même si, en l'occurrence, rien n'est décidé concernant l'utilisation concrète de ces hausses de péages.

Conclusion intermédiaire – Quand la régionalisation bouscule la norme commerciale

Les priorités sectorielles n'étaient pas, jusqu'à présent, à l'avantage du TER. Des évolutions sont cependant en cours concernant chacun des dossiers évoqués. Les Régions sont devenues des acteurs sectoriels. Elles disposent de plus de moyens pour agir contre la tendance consistant à faire des trains régionaux la variable d'ajustement du système. Si les procédures traditionnelles d'allocation des sillons ne pouvaient être maintenues en raison de l'ouverture à la concurrence, la régionalisation, en contribuant à l'accroissement des dessertes régionales, a été un facteur d'évolution. Cet accroissement a également joué un rôle dans la décision de mettre en œuvre le cadencement généralisé, celui-ci ayant notamment pour objectif de dégager de nouvelles capacités. Par ailleurs, la régionalisation semble créer les conditions de nouveaux modes d'intervention en matière d'infrastructure, avec un « débordement » du rôle des Régions de la strate « service » vers la strate « support » du réseau. Enfin, les récents changements en matière de tarification de

¹ « Fillon pour une hausse à partir de 2010 du péage versé par la SNCF à RFF », AFP, 5 avril 2008.

l'infrastructure, qui permettent un réajustement du système mis en place en 1997, se basent en partie sur l'évolution effective et potentielle des TER.

Le processus de régionalisation de l'action publique conduit à questionner la hiérarchie des normes sectorielles sur des bases concrètes. Il contribue à une redéfinition des modalités de construction des politiques ferroviaires. Ce processus n'est pas contradictoire avec l'introduction de principes de marché. Au contraire, il a permis de redorer l'image de la SNCF tout en délestant le système ferroviaire d'un transport régional en déclin. La régionalisation est donc cohérente, sur le principe, avec le référentiel sectoriel. Mais l'opérationnalisation de la régionalisation se heurte parfois à la concrétisation d'objectifs commerciaux. Si les intérêts des acteurs sectoriels ne sont pas nécessairement opposés à ceux des Régions, ces objectifs ne font pas toujours bon ménage avec les préoccupations de service public. Dans ce jeu, la régionalisation tend à bousculer les représentations et les modes de faire.

Si l'on continue avec l'approche par les référentiels, deux questions restent en suspens. La première a trait aux représentations régionales. Elle consiste à se demander si la régionalisation des transports collectifs débouche sur la confrontation entre un référentiel sectoriel et des référentiels régionaux. Cela impliquerait, de la part des Régions, un travail de définition du global et de hiérarchisation des normes. Cela supposerait également la mise en lumière d'un lien entre ce travail cognitif et normatif et l'accès ou le maintien à des positions de pouvoir. Nous répondrons à cette question dans la section suivante. La deuxième interrogation qui émerge concerne l'expertise. Le monopole d'expertise légitime permet aux élites sectorielles, et notamment aux grands corps de l'État, d'asseoir leur domination (Jobert, Muller, 1987). On peut alors se demander comment et jusqu'où les Régions se constituent des capacités d'expertise concurrentes et quels sont les effets de cette acquisition sur la hiérarchisation des normes sectorielles. Cette question est au centre du chapitre suivant.

2. Des politiques régionales sectorisées

L'action publique n'est pas nécessairement sectorielle (Lascoumes, 1993 ; Muller, 2004b), que l'on pense aux politiques d'environnement, aux politiques de la ville ou aux politiques d'égalité homme-femme. Elle peut être intersectorielle, autrement dit impliquer des acteurs issus de différents secteurs (c'est le cas par exemple de la politique de la ville), ou transsectorielle, c'est-à-dire s'intégrer de manière transversale dans plusieurs secteurs (c'est le cas notamment des politiques d'égalité homme-femme). Selon certains auteurs, la régionalisation créerait les conditions d'une désectorisation des politiques publiques :

« La sectorisation, c'est-à-dire l'application d'une politique à un secteur précis d'activité, ne nous semble pas constituer un critère opératoire des politiques régionales, qui ont plutôt tendance à se définir par leur caractère multisectoriel » (Rangeon, 1993 : 28)¹.

Le cas des politiques régionales de transports collectifs ne permet pas de vérifier ce point de vue.

Depuis quelques années, l'État tente d'impulser localement des dynamiques transsectorielles (aménagement du territoire, développement durable, accessibilité des personnes à mobilité réduite). Cependant, au niveau régional, celles-ci ne trouvent qu'un faible écho instrumental (rédaction de schémas non-opposables, pour l'essentiel). Ces notions « molles », au sens incertain, que sont l'aménagement du territoire et le développement durable n'en sont pas moins mobilisées par les acteurs régionaux pour justifier leurs actions. Derrière ces discours de légitimation, qui ne paraissent pas contribuer à la définition d'un « référentiel régional », le traitement des problèmes par les Régions reste toutefois très « sectorisé », comme le montre l'analyse de la division du travail politico-administratif.

¹ Pour appuyer son propos, F. Rangeon donne l'exemple des politiques d'environnement. Cela est problématique dans la mesure où ces politiques ne sont pas connues, justement, pour être des modèles de politiques publiques sectorielles.

2.1. Transports collectifs régionaux et dynamiques transsectorielles

Les politiques régionales de transports collectifs sont confrontées à des dynamiques transsectorielles. Les principales concernent l'inscription des transports régionaux dans une perspective d'aménagement du territoire, la préservation de l'environnement et la prise en compte des personnes à mobilité réduite. Ces orientations sont incorporées dans l'action régionale sous diverses formes : schémas, rhétoriques justificatrices et mesures concrètes. Le plus souvent, l'aménagement du territoire et le développement durable sont mobilisés comme des discours légitimants par les acteurs régionaux. En revanche, l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, priorité plus « solide » et quantifiable, constitue désormais un véritable objectif des politiques régionales.

2.1.1. Entre injonctions du niveau central et stratégies régionales de légitimation : transports collectifs, aménagement du territoire et développement durable

Les politiques régionales de transports collectifs ont été inscrites par l'État dans une perspective d'aménagement du territoire, en particulier depuis les années 1990. Les schémas régionaux de transport (SRT), devenus schémas régionaux des infrastructures et des transports (SRIT)¹, constituent l'un des volets du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). Selon l'article 34 de la loi Defferre du 7 janvier 1983, modifié par la loi Pasqua du 4 février 1995 et par la loi Voynet du 25 juin 1999 :

« Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional.

Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au

¹ La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales crée plusieurs schémas sectoriels dont le SRIT, en lieu et place du SRT.

développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière.

Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional.

Il doit être compatible avec les schémas de services collectifs¹ [...]. Il prend également en compte les projets d'investissement de l'État, ainsi que ceux des collectivités territoriales et des établissements ou organismes publics lorsque ces projets ont une incidence sur l'aménagement du territoire de la région.

Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire intègre le schéma régional de transport au sens de l'article 14-1 de la [LOTI] [...].

Il est élaboré et approuvé par le conseil régional après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique et social régional [...].

Le contrat de plan entre l'État et la région [...] contribue à la mise en oeuvre des orientations retenues par le schéma régional ».

Se substituant au plan de la Région, le SRADT n'a aucun caractère prescriptif.

Cette inscription de l'action régionale dans une perspective d'aménagement du territoire se double, depuis quelques années, d'une inscription dans une perspective de développement durable². Selon l'article L222-1 du code de l'environnement (issu de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, modifiée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) :

« Le président du conseil régional élabore un plan régional pour la qualité de l'air [PRQA] qui fixe des orientations permettant, pour atteindre les objectifs de qualité de l'air mentionnés à l'article L. 221-1, de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. Les services de l'État sont associés à son élaboration. Le conseil régional recueille l'avis du comité de massif pour les zones où s'applique la convention alpine. Ce plan fixe également des objectifs de qualité de l'air spécifiques à certaines zones lorsque les nécessités de leur protection le justifient. À ces fins, le plan régional pour la qualité de l'air s'appuie sur un inventaire des émissions et une évaluation de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé publique et sur l'environnement [...] ».

¹ Les schémas de services collectifs (SSC) ont été introduits par la loi Voynet. Dans le domaine des transports, deux schémas ont été annoncés, l'un pour les voyageurs, l'autre pour les marchandises. Les principes de conception de ces schémas étaient les suivants : analyser les besoins, rechercher les moyens de les satisfaire en trouvant d'autres solutions que des investissements nouveaux et mener, sous l'égide des préfets, une large concertation. L'objectif était de réaliser un travail de prospective à 20 ans. Les SSC ont commencé à être élaborés en 1998 et ont été approuvés par décret en avril 2002. Mais l'ordonnance du 8 juin 2005, prise sur le fondement de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, les a supprimés. L'argument retenu est que leur maintien pouvait, compte tenu de leur portée juridique, bloquer le déroulement des procédures de projets en cours.

² L'utilisation du terme de développement durable remonte au rapport Brundtland de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement des Nations Unies (1987). Il fait référence à « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures de répondre aux leurs ».

Les PRQA peuvent intégrer des dispositions touchant aux transports et formuler des recommandations en la matière¹. La réalisation de ces documents incombait aux services de l'État avant 2002. Ils n'ont pas fait l'objet d'une véritable appropriation par les Régions. En effet, les documents régionaux de planification des transports produits après ces dates ne font pas référence, dans les régions étudiées, au PRQA existant².

Dominique Voynet, candidate des Verts à l'élection présidentielle de 1995, a été nommée ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire dans le gouvernement de Lionel Jospin en 1997. Son action a notamment ciblé les transports, qui constituent l'une des principales sources de pollution atmosphérique. Elle devait permettre à la France de mieux respecter les engagements pris au niveau international concernant l'effet de serre (Sommet de la Terre de Rio en 1992 et Protocole de Kyoto en 1997, en particulier).

S'agissant du transport de voyageurs, la loi Voynet de 1999 visait surtout à favoriser les transports collectifs en optimisant l'existant, c'est-à-dire en ayant le moins recours possible à des investissements nouveaux. Comme le stipule l'article 14 de la LOTI, modifié par la loi Voynet :

« Les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs du plan de la Nation et de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux dont ceux des atteintes à l'environnement ».

¹ En Alsace, le PRQA (2000) insiste sur la nécessité de promouvoir les transports collectifs et le vélo, d'une part, de limiter les émissions de polluants sans changer de mode de transport et à mobilité équivalente, d'autre part. Le PRQA Languedoc-Roussillon (1999) prône une maîtrise des déplacements en favorisant les transports collectifs et les modes doux, en faisant évoluer les comportements individuels et en développant des formes urbaines plus économes en déplacements motorisés individuels. Le PRQA Centre (2002) cherche à infléchir les tendances actuelles en matière d'augmentation de trafic routier et de répartition modale, à privilégier les modes ou engins de transport conduisant aux émissions les plus faibles et à développer, pour le transport routier, l'utilisation de carburants moins polluants ou présentant un bilan global limité sur l'effet de serre. Enfin, le PRQA Midi-Pyrénées (2000) invite à recourir aux véhicules et aux carburants moins polluants, à généraliser le contrôle antipollution des véhicules, à engager des actions significatives pour conduire à un transfert du transport individuel vers les transports collectifs par l'amélioration des performances de ces derniers et fait des recommandations spécifiques pour le transport en ville (report modal du transport individuel vers les transports en commun, soutien aux modes de transport économes en énergie, adaptation des aménagements urbains aux besoins du transport collectif).

² Nous faisons notamment allusion, ici, à la stratégie *Transport collectif multimodal et circulations douces* de la Région Centre (2006) et au plan régional des transports 2007-2013 de Midi-Pyrénées.

En ce qui concerne l'échelon régional, l'article 14-1 de la LOTI modifié par la loi Voynet, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et l'ordonnance du 8 juin 2005 rappelle que :

« les schémas régionaux ont pour objectif prioritaire d'optimiser l'utilisation des réseaux et équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport et la coopération entre les opérateurs, en prévoyant, lorsque nécessaire, la réalisation d'infrastructures nouvelles. Dans ce but :

- ils déterminent, dans une approche multimodale, les différents objectifs de services de transport aux usagers, leurs modalités de mise en oeuvre ainsi que les critères de sélection des actions préconisées, notamment pour assurer la cohérence à long terme entre et à l'intérieur des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour fixer leurs priorités en matière d'exploitation, de modernisation, d'adaptation et d'extension ;

- ils évaluent les évolutions prévisibles de la demande de transport ainsi que celles des besoins liés à la mise en oeuvre du droit au transport tel que défini à l'article 2 et définissent les moyens permettant d'y répondre dans des conditions économiques, sociales et environnementales propres à contribuer au développement durable du territoire, et notamment à la lutte contre l'effet de serre ;

- ils comprennent notamment une analyse globale des effets des différents modes de transport et, à l'intérieur de chaque mode de transport, des effets des différents équipements, matériels et mesures d'exploitation utilisés sur l'environnement, la sécurité et la santé ».

Entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, la volonté de rééquilibrage modal en faveur du rail se lit aussi dans les contrats de plan État-Région 2000-2006, où les crédits affectés au chemin de fer ont fortement augmenté par rapport à la génération de contrat précédente¹. La loi SRU s'inscrit dans la continuité des précédentes lois. Si la régionalisation des transports collectifs n'est pas rattachée aux principes du développement durable, les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent présenter, selon ce texte, un projet d'aménagement et de développement durable (articles 3 et 4).

La volonté, certes timide, d'agir sur les transports pour mieux préserver l'environnement ne s'est pas démentie après 2002². Dans l'actualité la plus récente,

¹ Auparavant, même si une Région cherchait à orienter son action vers des modes de transport moins polluants, elle restait tributaire des orientations exprimées par l'État à travers les CPER. Or, les services de l'État ont longtemps eu un fort penchant pour les infrastructures routières. Cela est moins vrai dans le cadre des CPER 2000-2006, dans la mesure où les crédits affectés au fer ont été multipliés par huit par rapport à la génération de contrats précédente, et encore moins vrai dans le cadre des CPER 2007-2013, puisque ces contrats ne consacrent plus aucun montant au transport routier.

² Avec, parfois, des mesures un peu paradoxales. Si l'on s'en tient au TER, les Régions perçoivent depuis le 1^{er} janvier 2006 une fraction du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et, depuis le 1^{er} janvier 2007, elles peuvent moduler cette fraction de tarif. Avec cette mesure, le développement des transports collectifs a pour conséquence une diminution des recettes visant justement le développement des transports collectifs.

le « Grenelle de l'environnement »¹ a débouché sur un certain nombre de mesures². Mais finalement, l'un des principaux facteurs explicatifs du regain d'utilisation des transports collectifs depuis quelques années a peu de liens avec les politiques d'environnement. Il s'agit de l'augmentation du prix du pétrole³. Le TER est l'un des principaux bénéficiaires de cette hausse.

Les SRT font beaucoup allusion aux thèmes de l'aménagement du territoire et du développement durable :

- *Alsace 2005*, document prospectif et stratégique concernant l'avenir de l'Alsace à 15 ans (réalisé entre 1991 et 1994) vise deux grands objectifs : devenir une « région européenne pilote » et poursuivre un « modèle de développement durable ». Il n'y a pas de SRADT en Alsace. À la place, un document intitulé *Renforcer la cohésion, l'équilibre et le développement du territoire en Alsace* a été finalisé en juin 2002. Quatre enjeux sont énoncés en avant-propos de ce document : la mixité sociale et culturelle ; l'aménagement durable ; l'équilibre territorial ; l'accessibilité interne et externe. Les transports sont présentés comme devant répondre à ces enjeux (au moins aux trois derniers d'entre eux). Dans un document intitulé *Le Projet de l'exécutif régional 2004-2010*, A. Zeller, qui a été réélu en 2004, expose les grands enjeux auxquels la Région devra répondre au cours de la nouvelle mandature. Quatre dimensions sont privilégiées : la dimension sociale ; la dimension « développement durable » ; la dimension européenne ; la dimension territoriale. Les transports sont, à chaque fois, supposés jouer un rôle.
- Dans le Centre, le SRT de 1993 présente les transports collectifs comme « un outil majeur au service d'une politique globale d'aménagement du territoire ». Dans un document intitulé *Transport collectif multimodal et circulations douces. Stratégie régionale* (2006), qui exprime la stratégie

¹ Destiné à donner une nouvelle impulsion à l'action publique en matière de développement durable, le Grenelle de l'environnement est un ensemble de rencontres et de débats qui ont eu lieu entre juillet et octobre 2007. Annoncé par Alain Juppé, alors ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, en mai 2007 (un mois avant sa démission), cet événement a notamment rassemblé des représentants de l'État, des collectivités locales, des ONG, des employeurs et des salariés.

² Comme la création d'une « écopastille » sur les voitures sous forme de bonus-malus, la mise en place d'une écotaxe sur le transport routier, la décision de construire 1 500 km de lignes de tramway hors Île-de-France ou encore de doubler le réseau TGV à l'horizon 2020.

³ Le prix du baril de pétrole a été multiplié par cinq en cinq ans, passant de 30 dollars en août 2003 à 147 dollars en juillet 2008, avant de redescendre à 70 dollars en octobre de la même année.

régionale sur 15 ans¹, la Région affiche trois priorités : la promotion d'un développement durable en favorisant l'utilisation des transports collectifs et des modes doux² ; la recherche d'un développement équilibré du territoire régional en favorisant l'homogénéisation des temps d'accès et des niveaux de service ; le renforcement de l'ouverture et du rayonnement de la région au sein de la dynamique de développement nationale et européenne.

- En Languedoc-Roussillon, le SRT de 1999 s'inscrit dans une perspective d'aménagement du territoire : « La politique de la Région en matière de transport relève d'une approche intermodale, qui tend à utiliser chacun des modes de transports selon les contributions spécifiques qu'il apporte au développement régional et à l'aménagement de son territoire » (p. 6).
- En Midi-Pyrénées, le plan régional des transports (PRT) de 2000 énonce quatre objectifs : assurer la mission de service public ; participer à l'aménagement équilibré et durable des territoires ; agir en faveur de l'environnement et de la qualité de la vie ; optimiser la gestion des transports. En ce qui concerne la nouvelle stratégie de développement des trains régionaux, énoncée dans le PRT de 2007, le premier objectif consiste à faire du chemin de fer un enjeu prioritaire d' « aménagement durable du territoire régional ».

La plupart des schémas régionaux de transport sont des « catalogues » de projets (Zembri, 2004) arrimés la plupart du temps à des « rhétoriques consensuelles » (Faure, 1995). La production de référentiels régionaux s'efface derrière la mise en exergue de valeurs acceptées par tous. Il s'agit par là de minimiser de possibles antagonismes :

« Les élus locaux adoptent publiquement une rhétorique de l'action politique suffisamment elliptique pour leur permettre de cohabiter à la fois entre eux, avec les groupes de pression qui les sollicitent, et dans leur relation avec l'État déconcentré » (Faure, 1995 : 77).

¹ La Région s'est lancée au début des années 2000 dans une procédure visant à établir un SRIT. Cette procédure est lourde. De nombreux partenaires sont associés à la réalisation de ce schéma. Cela rend son adoption difficile, d'autant que les relations politiques entre la Région et la majorité des Départements sont ici assez conflictuelles. Les dirigeants régionaux ont finalement renoncé au SRIT et ont décidé d'élaborer un document permettant d'afficher la stratégie régionale.

² Les modes doux, ou circulations douces, renvoient à des modes de déplacement sans apport d'énergie autre qu'humaine : marche à pied, vélo, rollers, trottinette, etc.

Les discours consensuels sont essentiellement orientés vers l'aménagement et le développement durables du territoire, avec des nuances selon les régions. Chaque Région produit ainsi son propre « récit » :

« Ces grands récits sont à prendre au sérieux pour les repères qu'ils mobilisent, pour les valeurs vertueuses qu'ils convoquent et pour le bien commun qu'ils déclinent. Ce ne sont certes pas des référentiels de politiques publiques, mais chaque rhétorique nous informe sur la tonalité culturelle des solutions régionales envisagées. [...] La communication politique expose le dénouement heureux que chaque région se sent susceptible de proposer ou d'encadrer en matière d'action publique, depuis la région garante du service public jusqu'à la région éco-citoyenne » (Faure, 2007 : 67).

Les transports collectifs sont systématiquement et de plus en plus valorisés par rapport au transport individuel. Mais la « mise en récit » de l'action régionale conduit à des « grands écarts » discursifs entre des valeurs telles que l'équité et l'efficacité (notamment dans la prise en charge des besoins de mobilité) et des repères territoriaux comme l'accessibilité et la fluidité. L'analyse de la mise en œuvre des politiques régionales confirme la difficulté qu'il y a à relier les actions menées à des représentations dominantes. Cette difficulté est renforcée par le fait que la mise en avant de priorités résulte parfois plus d'un effet d'affichage que d'un véritable travail d'intellectualisation de l'action régionale.

L'aménagement du territoire et le développement durable sont les deux registres de légitimation les plus fréquemment utilisés. Ils présentent le double avantage de répondre à des injonctions du niveau central et d'être consensuels. Ces thèmes ont la force des rhétoriques « molles », dont le caractère incertain garantit la cohérence. S'agissant du chemin de fer, la notion d'aménagement du territoire fait un écho lointain au plan Freycinet et au rêve d'intégration des campagnes dans la République. On décèle chez les acteurs régionaux qui la mobilisent l'espoir de faire vivre, grâce au train, de « *petites Républiques régionales* ». Toutefois, comme le signale Gilles Massardier (1996 : 230), l'aménagement du territoire est « une notion polysémique qui n'évoque rien de commun aux acteurs ». La mise en cohérence des actions conduites en son nom n'est possible qu'*a posteriori*, au prix d'une reconstruction discursive. Cette étiquette permet cependant de faire agir ensemble des acteurs pris dans des logiques différentes, chacun construisant, en fonction de ses intérêts, sa propre représentation du territoire. Cette construction plurielle du sens n'est donc pas exempte d'antagonismes. Les transports collectifs se voient assigner des missions en fonction du type de desserte et de territoire desservi. Mais cela ne

veut pas dire, pour autant, qu'il existe une hiérarchie claire des priorités d'action déclinées sur un mode territorial.

Le développement durable est également une notion évoquée dans les discours d'élus et en préambule des SRT, pour justifier l'action régionale. L'environnement est une préoccupation croissante des gouvernements. Il ne s'agit pas simplement d'une stratégie de communication. Toutefois, à l'échelle régionale, le lien entre transports collectifs et développement durable est encore plus faiblement construit que celui entre transports collectifs et aménagement du territoire, sauf dans le cas de l'Alsace (Ollivier-Trigalo, Zembri-Mary, 2006), pour des raisons tenant à la fois à l'impact environnemental des transports dans cette région, à des éléments de culture politique et aux jeux partisans au sein de l'institution régionale¹.

De manière générale, est-il possible de faire des transports collectifs sans faire d'aménagement du territoire et de développement durable ? Les transports collectifs ont des implications territoriales importantes et toute action dans ce domaine peut s'interpréter comme un facteur d'aménagement du territoire. Il en va sensiblement de même avec la notion de développement durable, qui joue alors comme un label. Favoriser un report modal vers le train constitue presque en soi un moyen de préserver l'environnement, dimension à laquelle se résume souvent le développement durable, dont le volet économique et le volet social sont largement ignorés.

2.1.2. Un nouvel impératif transsectoriel : l'accessibilité des personnes à mobilité réduite

L'accessibilité des « personnes à mobilité réduite » (PMR)² est une politique transsectorielle qui a des effets sur l'action régionale. La loi d'orientation du 30 juin 1975 et les lois relatives au handicap qui ont suivi n'ont pas permis d'améliorer substantiellement l'accessibilité des PMR aux transports collectifs. La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté

¹ Nous reviendrons sur cet aspect dans le chapitre 6.

² Les PMR ne sont pas simplement les personnes handicapées. Il s'agit, selon les textes européens et internationaux, de tous les individus ayant des difficultés pour se déplacer : personnes handicapées, personnes de petite taille, personnes transportant des bagages lourds, personnes âgées, femmes enceintes, personnes ayant un caddie, parents avec enfants, etc. Les PMR constituent entre le quart et le tiers de la population.

des personnes handicapées recherche un droit à compensation des conséquences des handicaps. L'accessibilité aux transports collectifs est évoquée dans l'article 45 :

« La chaîne du déplacement, qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Dans un délai de dix ans à compter de la date de publication de la présente loi, les services de transport collectif devront être accessibles aux personnes handicapées et à mobilité réduite ».

La loi de 2005 rend obligatoire dans un délai de trois ans l'établissement, par les autorités organisatrices de transports, d'un schéma directeur d'accessibilité des services de transport public. En cas d'« impossibilité technique avérée » de mise en accessibilité de réseaux existants, des moyens de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées doivent être mis à leur disposition. Ils sont « organisés et financés par l'autorité organisatrice de transport normalement compétente dans un délai de trois ans ». Le coût du transport de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant. À cela s'ajoutent d'autres dispositions : « Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, les autorités organisatrices de transports publics mettent en place une procédure de dépôt de plainte en matière d'obstacles à la libre circulation des personnes à mobilité réduite » ; « l'octroi des aides publiques favorisant le développement des systèmes de transport collectif est subordonné à la prise en compte de l'accessibilité » ; « tout matériel roulant acquis lors d'un renouvellement de matériel ou à l'occasion de l'extension des réseaux doit être accessible aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ».

Les Régions ne sont propriétaires ni des gares TER, ni des voies, ni des quais, ni du matériel roulant. Concernant les gares, les compétences sont fragmentées : la SNCF assure la maîtrise d'ouvrage des installations fixes, des bâtiments voyageurs et des parcs de stationnement ; RFF est maître d'ouvrage des quais, des passages souterrains et des passerelles ; les Départements, les communes et les groupements de communes sont maîtres d'ouvrage des abords de la gare et de la voirie. Les Régions n'ont pas de propriété, mais elles sont le financeur principal des travaux de modernisation des gares TER. En outre, les Régions financent entièrement l'achat du nouveau matériel roulant. Or, ces investissements doivent désormais prendre en compte la loi de 2005.

Les délais indiqués par la loi de 2005 sont extrêmement courts et aucun financement supplémentaire n'a été prévu. L'État a indiqué sa non-participation financière. La participation de RFF et de la SNCF sera limitée. L'essentiel du financement semble donc reposer sur les Régions avec l'aide, vraisemblablement, des autres collectivités locales. Or, équiper tous les trains, les points d'arrêt et les gares coûtera très cher :

« C'est une loi assez bizarre : pas de moyens financiers, on ne sait pas qui va payer [...]. On ne pourra pas rendre toutes les gares et tous les points d'arrêts accessibles. Les problèmes ne sont même pas financiers, uniquement, ils sont aussi techniques »¹.

Les Régions étudiées ont toutes commencé à prendre des mesures concrètes pour faciliter l'accessibilité des PMR au TER : travaux de rehaussement des quais, pose de bandes podotactiles, aménagement de guichets, mise en place de portes automatiques et de rampes d'accès, places de parking réservées, aménagements de toilettes dans les gares, installation de plates-formes basses et de toilettes adaptées dans les trains². Beaucoup de ces mesures ont été prises avant la loi de 2005. Dans la plupart des Régions, le schéma directeur d'accessibilité est en cours de réalisation en 2008. L'Alsace a lancé une étude de faisabilité et d'évaluation du coût de la mise en accessibilité pour les PMR de 60 gares en concertation avec des représentants des associations de personnes handicapées, de l'État, des conseils généraux, de RFF et de la SNCF. Dans le Centre, la *Stratégie régionale* de 2006 consacre quelques lignes aux PMR, en rappelant notamment que depuis 2003, 33 gares ont été rendues accessibles. En Midi-Pyrénées, le plan régional des transports de 2000 insiste, cinq ans avant la loi de 2005, sur la meilleure accessibilité des PMR. Ce thème est aussi abordé par le PRT 2007-2013. Les conventions Région-SNCF consacrent généralement un ou plusieurs articles aux PMR.

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF de Tours (14 juin 2007). Dans ce contexte, les tensions entre acteurs commencent à se faire sentir. L'enjeu est de savoir qui financera quoi. Chacun est tenté de faire la lecture qui l'arrange du partage des rôles, dont la complexité favorise la diversité des interprétations. Si l'on prend un exemple simple comme l'accessibilité des PMR à des trains trop hauts : doit-elle être résolue par une élévation des quais (qui incomberait à RFF) ou à un abaissement des planchers (qui incomberait aux opérateurs ferroviaires, donc principalement à la SNCF, aujourd'hui, et aux Régions) ?

² Un travail a été mené avec les constructeurs afin d'étudier les aménagements possibles des trains en commande ou déjà commandés. Les matériels récents (AGC, TER 2N) sont plus accessibles que les matériels plus anciens, mais ils ne sont pas complètement conformes à la loi de 2005. S'agissant du transport routier, les cahiers des charges des nouvelles consultations prévoient des équipements pour les PMR (affichage intérieur, information sonore, etc.)

Si la loi de 2005 n'a pas encore donné ses pleins effets, elle n'en est pas moins lourde de conséquences, notamment financières, pour les acteurs qui sont dans l'obligation de la respecter. Son non-respect risque de donner lieu à un important contentieux. La prise en compte des PMR constitue un véritable impératif transsectoriel. Cependant, le traitement des problèmes liés aux transports collectifs reste éminemment sectoriel.

2.2. Sectorialité nationale et sectorialité régionale

Bien que les transports figurent dans divers schémas régionaux supposés favoriser l'intersectorialité de l'action publique, la manière dont sont traités les problèmes relatifs aux transports collectifs à l'échelon régional témoigne d'une approche sectorisée. C'est ce qui ressort d'une étude de la division du travail politico-administratif, que ce soit au niveau de l'assemblée régionale (répartition du travail entre les commissions), de l'exécutif (répartition des délégations entre les vice-présidents) ou de l'administration (répartition des tâches entre les services).

Les commissions sont surtout chargées de préparer et de discuter les décisions du conseil régional. Le fonctionnement des Régions étant fortement présidentialisé, elles ont relativement peu de pouvoir. À l'inverse, les vice-présidents ont la charge de pans entiers de l'action régionale. Leur degré d'autonomie par rapport au président du conseil régional et à son entourage immédiat (directeur de cabinet, directeur général des services) diffère selon les régions. Mais ils bénéficient la plupart du temps de marges d'action substantielles. La manière dont les problèmes sont traités peut s'appréhender à travers l'intitulé des commissions et des délégations des vice-présidents, qui se font écho la plupart du temps. Comme le montre le tableau n°12, ces intitulés portent la marque d'une division du travail sur une base sectorielle. Cela est visible en ce qui concerne les commissions : plus de la moitié d'entre elles sont totalement dédiées aux transports. Les autres se consacrent en même temps à la prospective territoriale (Alsace), à l'environnement et à l'énergie (Auvergne), à l'aménagement du territoire et aux communications (Basse-Normandie), à l'aménagement du territoire et aux finances (Bretagne), à l'habitat et à la politique de la ville (Franche-Comté), à l'habitat et à l'environnement (Limousin),

Tableau n°12 – La gestion des transports au sein des conseils régionaux en 2007

	<i>Commission</i>	<i>Délégation du vice-président</i>	<i>Direction administrative de rattachement</i>
Alsace	Transports, grands équipements et prospective territoriale	<i>[Pas de délégation spécifique, mais présidence de la commission]</i>	Transports et déplacements
Aquitaine	Infrastructures, transports, intermodalité	Transports, infrastructures et intermodalité	Infrastructures et transports
Auvergne	Environnement, transports, voies de communication et énergies	Transports et voies de communication	Solidarité et développement des territoires
Basse-Normandie	Aménagement du territoire, transports, ports et communications	<i>[Pas de délégation spécifique, mais présidence de la commission]</i>	Transports, mer et littoral, société de l'information
Bourgogne	Transports ferroviaires et infrastructures de communication	Transports ferroviaires	Transports et intermodalité
Bretagne	Aménagement du territoire, infrastructures et finances	Infrastructures et transports	Transports
Centre	Transports	Grandes infrastructures et transports	Infrastructures et transports
Champagne-Ardenne	Infrastructures et transport	Infrastructures et transport	Infrastructures et transports
Franche-Comté	Transports, infrastructures, habitat, politique de la ville	Transports, relations avec la SNCF	Transports
Haute-Normandie	Transports et infrastructures	Transports et infrastructures	Déplacements et développement durable
Languedoc-Roussillon	Transports, infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires, canaux et fleuves côtiers	Transports, infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires, canaux et fleuves côtiers	Transports et communications
Limousin	Infrastructures, habitat et environnement	Infrastructures et transports collectifs	Aménagement régional
Lorraine	Infrastructures et transports	Infrastructures et services de transport	Mobilité et économie des transports
Midi-Pyrénées	Infrastructures de transport	Transports collectifs	Infrastructures et transports
Nord-Pas-de-Calais	Transports et infrastructures	Transports et infrastructures	Transports ¹
Pays de la Loire	Infrastructure, aménagements, transports et déplacements	<i>[Pas de délégation spécifique, mais présidence de la commission]</i>	Transports et déplacements
Picardie	Aménagement du territoire, développement durable, infrastructures, transports, TIC, logement, territorialisation des politiques	Transports	Transports
Poitou-Charentes	Infrastructure, équipements publics, services publics, énergies, transports, TIC	<i>[Pas de délégation spécifique, mais présidence de la commission]</i>	Économie
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Transports et communications	Transports et communications	Transports et grands Équipements
Rhône-Alpes	Transports et déplacements	Transports, déplacements et infrastructures	Transports et technologies de l'information

Source : site internet des conseils régionaux

¹ Il existe dans cette Région une autre direction en charge des ports, des aéroports et des voies navigables.

à l'aménagement du territoire, au développement durable, aux TIC¹, au logement et à la territorialisation des politiques (Picardie), aux énergies et aux TIC (Poitou-Charentes), aux communications (Provence-Alpes-Côte d'Azur). Parmi ces collectivités se trouvent notamment de petites Régions comptant peu d'élus et incitées de ce fait à donner aux commissions des attributions larges. On compte également des Régions souhaitant associer les transports à d'autres domaines d'action et/ou souhaitant inscrire les transports dans une perspective plus large. À cet égard, les transports sont la plupart du temps intégrés dans une commission chargée de l'aménagement du territoire et, beaucoup plus rarement, du développement durable (ce qui tend à confirmer le caractère peu construit du lien entre transports collectifs et développement durable).

Étant donnée la concentration des pouvoirs au niveau de l'exécutif, les vice-présidents constituent des acteurs clés des politiques de transports collectifs. Ils sont des élus incontournables dans le domaine d'action dont ils ont la charge. Or, on observe également une division sectorielle des tâches au sein de l'exécutif, comme l'indique le tableau. Dans certains cas, les vice-présidents n'ont pas d'attribution particulière en dehors de la commission qu'ils président, ce qui fait d'eux le membre de l'exécutif en charge du domaine d'attribution de cette commission. La sectorialité de l'action régionale apparaît encore plus clairement ici. Hormis le vice-président de Poitou-Charentes, qui préside une commission aux attributions larges, et celui de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui s'occupe aussi des communications, la totalité des vice-présidents « transports » n'ont la charge « que » de cette responsabilité, qui constitue cependant l'une des principales des conseils régionaux.

Cette sectorialité est également de mise au sein des services. La division du travail telle que l'on peut l'observer au sein de l'administration régionale est sans équivoque. Dans 13 Régions, la direction qui est en charge des transports collectifs a un intitulé renvoyant directement et uniquement à cette compétence : direction des transports, direction des infrastructures et des transports ou encore direction des transports et des déplacements. Dans les autres Régions, la direction en charge des transports a un intitulé plus transversal. Parmi elles, on distingue les Régions les plus petites, qui ne peuvent consacrer une direction entière à ce domaine d'action. C'est le cas de l'Auvergne (direction « solidarité et développement des territoires »),

¹ Technologies de l'information et de la communication.

de la Basse-Normandie (direction « transports, mer et littoral, société de l'information »), de la Haute-Normandie (direction « transports et développement durable »), du Limousin (direction « aménagement régional ») et de Poitou-Charentes (direction « économie »). D'autres Régions ont choisi de regrouper les transports avec les technologies de l'information (Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes), l'approche consistant ici à rapprocher des domaines d'intervention impliquant des réseaux techniques. L'approche sectorielle semble néanmoins privilégiée en matière de travail administratif, d'autant que les directions communiquent peu entre elles. Par exemple, en dépit des discours, les directions « transports » ne travaillent pas vraiment en lien avec les directions « environnement ». Cela conduit à « une dispersion – dilution ? – de l'idée de développement durable » (Ollivier-Trigalo, 2007b : 49).

Les directions des conseils régionaux sont généralement regroupées au sein de pôles administratifs plus vastes dirigés par un directeur général adjoint des services (DGA). Dans les Régions les plus petites, cet échelon n'existe pas toujours. Le DGA, comme le directeur général des services, est à l'articulation du travail politique et administratif. Il coordonne l'action de la Région dans un ou plusieurs domaines. L'intitulé des directions générales adjointes est assez varié. Deux approches dominent néanmoins. La première consiste à intégrer la direction en charge des transports dans un pôle « politiques publiques », « directions opérationnelles » ou « directions techniques ». Ici, rien n'est fait pour inscrire les transports dans une perspective intersectorielle. Une seconde approche consiste à regrouper les transports avec d'autres directions dans des pôles aux intitulés variés mais témoignant d'une volonté d'inscription dans une perspective plus large. On retrouve ici la plupart du temps des préoccupations en termes d'aménagement du territoire et de développement durable¹ : « transports, environnement, aménagement », « transports et développement durable », « territoires », « aménagement durable du territoire », etc.

Les DGA sont des acteurs importants des politiques de transports collectifs. Le fait qu'ils aient dans leurs attributions d'autres pans de l'action régionale (l'environnement, les TIC, etc.) ne peut que les sensibiliser à l'intersectorialité.

¹ Ce choix fait écho à celui qui a présidé, en 2007, à la création du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, sous la responsabilité duquel sont placés quatre secrétaires d'État, dont celui chargé des transports.

Néanmoins, les directions générales adjointes ne regroupent pas toujours plusieurs domaines d'action (ou bien elles les regroupent tous, ce qui revient au même). Par ailleurs, cet aspect ne suffit pas à compenser la forte sectorialité qui caractérise la répartition des délégations des vice-présidents. Et on peut sérieusement douter du fait que le président puisse, seul (avec ses conseillers), conférer à l'action régionale une dimension réellement intersectorielle. Les compétences des Régions sont en effet trop nombreuses et appellent des savoirs spécifiques parfois très spécialisés.

Au-delà de cet aspect, les politiques régionales de transports collectifs sont des constructions collectives. Les contours des systèmes d'acteurs témoignent du caractère sectoriel du traitement des problèmes. Les Régions sont essentiellement en relation avec la SNCF, RFF et les DRE, d'une part, avec les autres autorités organisatrices de transport (agglomérations et conseils généraux), d'autre part. Si les Régions interagissent avec des acteurs évoluant dans d'autres domaines d'action, par exemple au moment de l'élaboration et du suivi de plans et de schémas (PRQA, SRADT, etc.), ces interactions sont ponctuelles et ne débouchent pas sur la mise en œuvre de programmes réellement intersectoriels. La programmation des investissements par les contrats de plan État-Région a sans doute été un facteur de sectorisation. La négociation des CPER a lieu ministère par ministère avec les acteurs régionaux et les discussions engagées avec l'administration du ministère des Transports n'ont pu que favoriser la reproduction, au niveau régional, de la division du travail qui existe au niveau central.

On aurait pu s'attendre, comme l'ont fait certains analystes, à ce que la régionalisation perturbe la manière de traiter les problèmes, en faisant notamment bouger les frontières du secteur et en proposant de nouvelles formes institutionnalisées de l'agenda. Mais cette évolution n'a pas eu lieu dans le domaine des transports collectifs. Le même constat a d'ailleurs été dressé dans le domaine de la formation professionnelle, dont la gestion à l'échelle régionale est restée séparée de celle des autres compétences :

« L'exercice de cette compétence [la formation professionnelle continue] par la région ne se signale pas de manière évidente, à l'inverse de ce qu'on avait supposé, par le lien plus fort qu'elle permettrait d'établir transversalement avec d'autres politiques régionales (développement économique, aménagement du territoire, culture, ...) : même la coupure entre politiques régionales de formation est restée très importante [...] » (Julien, 1998 : 390)

« La plupart des régions ont connu jusqu'en 1994 un fonctionnement administratif assez étanche entre formation initiale d'une part, et formation continue et apprentissage de l'autre [...] : il y a dans l'appareil régional comme l'écho de la coupure (et des tensions) qui existent traditionnellement entre l'administration de l'Éducation nationale et celle du Travail et de la formation professionnelle » (Julien, 1998 : 169).

On ne peut que constater l'incapacité des acteurs régionaux à penser les problèmes sur un mode autre que sectoriel. La notion de secteur répond à une opération de découpage du réel permettant de faire plus facilement face à la complexité du monde (Muller, 2004b). En matière de transports, le traitement des problèmes appelle un ensemble de savoirs qui contribuent à fermer les frontières du secteur. L'imitation de ce qui se passe au niveau central ne peut à elle seule tenir lieu d'explication. Si les acteurs régionaux expriment des velléités en matière d'intersectorialité, par exemple à travers l'intitulé des commissions thématiques, des directions générales adjointes des services et des directions administratives, la complexité des problèmes favorise leur traitement, y compris à l'échelle régionale, sur une base avant tout sectorielle.

Conclusion du chapitre 3 – La régionalisation, vecteur de nouvelles régulations sectorielles

Si le traitement des problèmes est autant sectorisé au niveau régional qu'il ne l'est au niveau national, l'existence de secteurs régionaux, au sens de P. Muller, ne peut pour autant être démontrée. Les problèmes sont traités régionalement sur une base sectorielle en raison des savoirs spécialisés qu'implique un tel traitement et d'une sectorialité nationale dont il est difficile de s'affranchir au niveau régional. Il est donc possible de parler de *sectorialité régionale*. Mais la notion de secteur implique également, du moins dans l'approche par les référentiels, la présence d'acteurs dont les positions de pouvoir sont liées à la formulation de représentations et de normes dominantes. À l'échelle régionale, les rhétoriques justificatrices élaborées par les acteurs régionaux ne peuvent être assimilées à des représentations et à des normes dominantes. Très consensuelles, elles constituent plus un « enrobage » attrayant qu'un moyen de structurer véritablement les priorités.

La régionalisation a suscité une évolution dans la distribution des ressources. Elle n'a pas abouti à une remise en cause des contours du secteur en tant qu'objet d'action publique. En revanche, elle a créé une situation où le référentiel sectoriel est de plus en plus questionné et débattu. Il ne s'agit pas d'une opposition *entre* référentiels, mais plutôt d'une contestation, par les Régions, de la hiérarchie des normes sectorielles. La régionalisation crée une tension entre ce qui est régionalisé (définition du service public régional) et ce qui ne l'est pas (politiques d'infrastructure, hiérarchie des circulations). Cette tension ne traduit pas un « évidence » du secteur. Elle suscite plutôt sa *redéfinition partielle* (Douillet, 2005).

Cela confirme la pertinence d'une approche par les secteurs. Cependant, il ne suffit pas de prendre acte de la montée en puissance des pouvoirs locaux en mettant l'accent sur la perte de consistance du secteur. Nous avons vu que la régionalisation ne pouvait s'interpréter comme un jeu à somme nulle, où ce qui serait perdu par le secteur serait en quelque sorte gagné par le territoire. Il semble beaucoup plus intéressant de voir comment l'implication croissante des collectivités locales dans les politiques publiques questionne la hiérarchie des normes sectorielles et conduit (ou

non) à une nouvelle orientation du secteur. En d'autres termes, il s'agit de *voir comment sont régulées les divergences de perceptions et d'intérêts entre les acteurs sectoriels traditionnels et les Régions et en quoi cette régulation produit des effets sur la définition des priorités à l'échelle du secteur.*

Cette régulation résulte de rapports de force et de la mobilisation de diverses ressources. À ce titre, la professionnalisation des services régionaux mérite une certaine attention. Elle permet en effet aux collectivités de mieux structurer les priorités qu'elles définissent et de peser de manière plus effective sur le contenu des politiques ferroviaires.

Chapitre 4 – L’expertise comme compétence sectorielle

Si l’existence de référentiels régionaux ne peut être établie, la hiérarchie des normes sectorielles n’en est pas moins contestée par les Régions. Cela nécessite de disposer de capacités d’expertise concurrentes de celles des grands acteurs sectoriels, et notamment de la SNCF. L’expertise peut être définie simplement comme « la production d’une connaissance spécifique pour l’action » (Lascoumes, 2005). Plus précisément, nous l’entendons ici comme une ressource constituée d’un ensemble de savoirs et de compétences sur laquelle les acteurs peuvent s’appuyer pour répondre à une conjoncture jugée problématique (Trépos, 1996). Olivier Domenach (1986) a précisé les contours de la notion de capacité d’expertise appliquée au domaine des transports. Il définit celle-ci comme

« un savoir-faire professionnel alliant une compréhension socio-technique du fonctionnement du système à des compétences techniques, juridiques et financières ».

Notre ambition n’est pas de rendre compte, dans ce chapitre, de la mobilisation effective des savoirs spécialisés dans les processus décisionnels. Cela nécessiterait une analyse extrêmement fine des rapports au politique (Dumoulin *et al.*, 2005). Nous nous intéresserons avant tout, ici, aux capacités d’expertise des Régions, en les mettant en regard avec celles de ses principaux partenaires. Notre questionnement sur l’expertise ne pourra bien sûr être dissocié d’une interrogation sur l’identité et les modes de domination des élites sectorielles.

Nous commencerons par voir en quoi nous sommes passés d’un modèle stato-centré où un groupe social bien identifié détenait le monopole de l’expertise légitime à un modèle plus éclaté où des contestations émergent « par le bas » (section 1). Nous poursuivrons en montrant que ces contestations sont notamment le fait, dans le domaine des transports, d’administrations territoriales de plus en plus étoffées et compétentes (section 2). Nous terminerons en dressant, sur la base des capacités d’expertise, un panorama des rapports de force entre les principaux acteurs des politiques régionales de transports collectifs (section 3).

1. Élitessectorielles et savoirs spécialisés : du monopole à la contestation

Le niveau national reste l’échelon clé dans la définition des politiques ferroviaires. Ces dernières sont produites par des organisations où dominant des élitessectorielles bien identifiées, les ingénieurs des Ponts et Chaussées, même si ces derniers subissent la concurrence croissante d’autres groupes, en particulier les énarques. En position de monopole d’expertise, ces ingénieurs mettent leurs savoirs et leurs compétences au service d’une hiérarchie des normes dominée par l’impératif commercial, ceui-ci restant articulé à une norme technologique. Cette expertise fait cependant l’objet de contestations croissantes, que ce soit de la part des « publics » (dans le cadre de grands projets, notamment) ou des collectivités locales.

1.1. Les élitess des politiques ferroviaires

Le « modèle français de politiques publiques » (Muller, 1992), tel qu’il a existé pendant les « Trente Glorieuses », se caractérise par le rôle prépondérant de l’État dans la définition de l’agenda politique. Selon le schéma du référentiel (Jobert, Muller, 1987), un acteur dominant incarne la gestion du secteur, qu’il soit externe (agriculteurs, médecins) ou interne (grands corps) à l’administration. Dans ce schéma, la prépondérance de l’État a pour corollaire une marginalisation des élus locaux. Avant la décentralisation, les analystes de la « régulation croisée » ont montré que le pouvoir des élus locaux se mesurait à l’aune de leur accès au personnel politique et administratif de l’État. La règle était adaptée localement par le biais d’un système d’échanges entre les services déconcentrés de l’État et les notables locaux (Worms, 1966 ; Grémion, 1976). Le « système politico-administratif local », qui bénéficiait d’une réelle autonomie, assurait localement des régulations fondamentales entre l’État et les populations.

Toutefois, ce modèle est entré en crise sous le triple coup de la montée en puissance du référentiel de marché, de la décentralisation et de la construction européenne (Muller, 1992)¹. Ces trois évolutions ont touché de plein fouet le secteur ferroviaire, selon des temporalités différentes. Ainsi, la norme commerciale (qui peut être assimilée, on l'a vu, à une déclinaison de la norme de marché) émerge dès la fin des années 1960 avec le rapport Nora et la réforme de la SNCF de 1971 ; la décentralisation a commencé avec la LOTI, mais a surtout fait sentir ses effets à partir de l'expérimentation de 1997-2001 et de la mise en œuvre de la loi SRU en 2002 ; quant à l'eupéanisation des politiques, elle a été tardive dans le domaine ferroviaire puisqu'elle n'a réellement débuté qu'à partir du début des années 1990.

L'entrée en crise de ce modèle débouche-t-il pour autant sur la fin de l'« ère des technocrates » (Thoenig, 1987) ? Il reste du modèle français de politiques publiques le poids des élites sectorielles, même si celles-ci se sont « converties » au marché². Dans le domaine des transports, les ingénieurs des Ponts et Chaussées (IPC) restent largement maîtres du jeu. Les IPC détiennent traditionnellement sur les politiques de transport un monopole de production basé sur leur capacité d'expertise (Thoenig, 1987)³. Une littérature assez foisonnante s'est intéressée aux grands corps administratifs et techniques de l'État (Suleiman, 1979 ; Bodiguel, Quermonne, 1983 ; Kessler, 1986 ; Thoenig, 1987). L'objet n'est pas ici de s'attarder sur le fonctionnement de ces grands corps⁴, mais plutôt d'étudier leurs relations avec le processus de régionalisation des transports collectifs. La sectorisation de l'action publique et le contrôle de l'expertise légitime par ces corps leur confèrent un pouvoir d'influence central sur les choix collectifs. Selon Jean-Claude Thoenig (1987 : 307),

¹ Ce modèle ne doit pas conduire à penser que les politiques publiques étaient élaborées de manière parfaitement cohérente et structurée (Padioleau, 1982).

² Cette conversion au marché a également été mise en lumière dans le domaine du transport aérien par Charlotte Halpern (2006 : 151-156).

³ Le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées a été fondé en 1716 pour assurer la création d'un réseau routier en France. L'École des Ponts et Chaussées, chargée du recrutement et de la formation de ces ingénieurs, a été créée en 1747. Les missions de ce corps se sont progressivement élargies de la construction des routes et des ponts à celle des canaux, des infrastructures portuaires, des chemins de fer et des autoroutes ainsi qu'à l'urbanisme.

⁴ Les auteurs convergent pour souligner certaines de leurs caractéristiques. Autogérés, ils sont basés sur un principe de sélection sur la rareté (écrémage). L'« esprit de corps », c'est-à-dire le fort sentiment d'unité et de solidarité qui lie les membres du groupe, est rappelé par le recours au tutoiement, la pratique du parrainage, l'adoption d'un langage commun ou encore le rappel d'une mémoire partagée. La carrière des membres des grands corps est marquée par une grande sécurité de l'emploi, des plans de carrière et une progression régulière des salaires.

« la formation reçue [à l'École nationale des Ponts et Chaussées] a été une auberge espagnole de disciplines et de techniques abordées en surface ou au grand galop. En revanche, on se sent porteur des traditions étatiques d'un corps ayant marqué de son monopole le territoire. Le métier repose sur deux socles : la belle ouvrage et la poursuite de l'intérêt général ».

Le passage par la grande école confère également prestige et réseaux relationnels¹.

Les IPC sont très présents dans les organisations impliquées dans les politiques ferroviaires (à l'exception notable des Régions, nous y reviendrons)². Ils détiennent de nombreuses positions de pouvoir à la SNCF. On observe cependant une montée en puissance des énarques au sein de la société nationale depuis les années 1980. L'histoire de la SNCF est faite d'alternances entre des présidents-ingénieurs et des présidents-administrateurs. Dans la période qui nous intéresse le plus, c'est-à-dire à partir du début des années 1980, les hauts fonctionnaires administratifs prennent cependant le dessus sur les ingénieurs polytechniciens. Si Philippe Essig (1985-1988) était X-Ponts, Jean Bergounoux (1994-1995), polytechnicien et diplômé de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) et Loïc Le Floch-Prigent (1995-1996), diplômé de l'Institut national polytechnique de Grenoble, André Chadeau (1981-1985) était diplômé de l'École libre des sciences politiques, Philippe Rouvillois (1988) était énarque, de même que Jacques Fournier (1988-1994) et les trois derniers présidents de la SNCF (Louis Gallois, Anne-Marie Idrac et Guillaume Pépy)³.

La montée en puissance des énarques à la SNCF se lit également dans la structure du comité exécutif. Depuis l'ère Gallois (1996-2006), ces derniers y sont plus nombreux que les polytechniciens. De même, les diplômés de HEC prennent de l'importance depuis quelques années. Au sein du comité exécutif, ils disposent de postes clés. Louis Gallois, en plus d'être énarque, était diplômé de HEC. Cela est également le cas de la directrice de Voyageurs France-Europe (ex-Grandes lignes).

¹ Cela dit, « la fonction prime le corps » (Grémion, 1979 : 353), ce qui signifie que l'attitude de ces ingénieurs est fortement déterminée par la fonction qu'ils occupent et par l'organisation à laquelle ils appartiennent.

² Les développements qui suivent reposent largement sur notre matériau biographique, constitué à partir de fiches du *Who's Who in France*, du *Trombinoscope* et de recherches sur internet.

³ Mais les ingénieurs d'État n'ont jamais eu le monopole de la présidence de la SNCF. Si Pierre Guinand (1938-1940), Marcel Flouret (1946-1949) et Louis Armand (1955-1958) étaient des polytechniciens, Jacques Pélissier (1975-1981) était diplômé de l'Institut national agronomique, Pierre-Eugène Fournier (1940-1946), Pierre Tissier (1949-1955) et André Ségalat (1958-1975) étaient tous trois des hauts fonctionnaires administratifs.

De manière plus générale, les diplômés des grandes écoles de commerce représentent une part assez importante des cadres de haut niveau de l’entreprise¹. On peut voir dans cette situation le signe d’une affirmation de l’impératif commercial. Les IPC ont conservé une position dominante au sein du secteur parce qu’ils se sont « convertis » au marché. En même temps, l’affirmation de cette norme a conduit à (et, en retour, a été favorisée par) l’ouverture du haut encadrement à d’autres profils, principalement des énarques et des diplômés d’école de commerce. Néanmoins, cela ne doit pas cacher le fait qu’une bonne partie de l’encadrement, au niveau central comme au niveau régional, est constitué d’IPC².

Enfin, l’analyse de la structure dirigeante de la SNCF doit aussi intégrer des facteurs politiques liés notamment aux passages en cabinet ministériel. Les acteurs politiques ont beaucoup utilisé les postes de direction de l’entreprise nationale pour « placer » leurs conseillers³. La plupart des présidents de la SNCF (et de RFF) sont d’ailleurs passés par des cabinets ministériels (quand ils n’ont pas eux-mêmes été membres du gouvernement, comme A.-M. Idrac).

Du côté de RFF, on observe une parité parfaite entre les présidents énarques (Jean-Pierre Duport de 2002 à 2005, Michel Boyon de 2005 à 2007) et les présidents IPC (Claude Martinand de 1997 à 2002, Hubert du Mesnil depuis 2007). Ces derniers sont bien représentés dans le comité exécutif, mieux que les énarques. On peut faire l’hypothèse d’une stratégie de corps, les membres de grands corps administratifs considérant que le haut encadrement de RFF est moins prestigieux et/ou confère moins de pouvoir que celui de la SNCF. Le ministère de l’Équipement est dominé par les IPC, notamment dans l’administration déconcentrée. Nous verrons toutefois que ces derniers délaissent de plus en plus les métiers traditionnels du corps, laissant

¹ Voir le dossier « Qui dirige la SNCF ? », *La Vie du Rail*, 4 janvier 2006. Sur la trentaine de dirigeants présentés, cinq sont diplômés d’une grande école de commerce (HEC, ESSEC ou Sup de Co).

² Notre pratique de terrain l’a largement confirmé.

³ Ainsi, Francis Rol-Tanguy, ingénieur des Ponts, conseiller technique du ministre des Transports Charles Fiterman puis directeur du cabinet du ministre des Transports Jean-Claude Gayssot, a été nommé directeur général chargé du fret à partir de 2000. Corinne Orzechowski a été chef de cabinet du ministre des Transports J.-C. Gayssot avant de devenir directrice de la stratégie de la branche fret. Elisabeth Borne, X-Ponts, a été conseillère de Lionel Jospin pour l’urbanisme, l’équipement, le logement, les transports et la ville. Après son passage à Matignon, elle est devenue directrice de la stratégie à la SNCF. Mathias Emmerich, énarque, conseiller à la Cour des Comptes, a été nommé directeur des filiales et participations de la SNCF après son passage au cabinet du ministre de la Justice Elisabeth Guigou.

un espace libre pour un autre corps d’ingénieurs, celui des Travaux publics de l’État¹. La direction générale de la mer et des transports du ministère (DGMT, ex-DTT) représente quant à elle un savant mélange d’ingénieurs des Ponts et d’administrateurs civils. Enfin, le cabinet des ministres des Transports est souvent dirigé par un IPC et composé d’ingénieurs issus de ce corps.

Les craintes déjà anciennes des ingénieurs des Ponts concernant la prise de pouvoir des énarques, y compris dans des organisations en charge de sujets techniques (Thoenig, 1987), semblent justifiées au regard de la composition des comités exécutifs². Mais les IPC demeurent extrêmement bien représentés, notamment à la SNCF, à RFF et au ministère. Les membres du corps des Ponts et Chaussées conservent la mainmise sur les politiques de transport. D’autant que si les énarques peuvent occuper des postes à très haute responsabilité, leurs stratégies de carrière se déploient rarement sur une base uniquement sectorielle, contrairement aux IPC.

Il existe un *turn-over* important entre organisations. De nombreux cadres de la SNCF, de RFF et du ministère sont passés par des sociétés d’autoroutes, Air France, Aéroports de Paris ou encore Voies navigables de France. Les exemples sont légion. Il faut voir dans cette situation l’indice d’une fermeture du secteur des transports. Cette fermeture est favorisée par le fait qu’un grand corps capte l’essentiel des positions de pouvoir. Une telle situation accrédite *a minima* l’idée d’un secteur au sens de Michel Dobry. Pour lui,

« les secteurs se caractérisent, dans les conjonctures routinières, par leur capacité à réaliser la fermeture de l’espace de référence obligée des calculs de leurs membres ou, mieux, par leur capacité à réaliser la captation des calculs de ces derniers » (Dobry, 1986 : 102).

¹ Créée en 1954, l’École nationale des Travaux publics de l’État (ENTPE) assure la formation initiale des ingénieurs des Travaux publics de l’État. Basée à Vaulx-en-Velin, dans la banlieue lyonnaise, elle était un service du ministère de l’Équipement jusqu’en 2007, date à laquelle elle est devenue un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. L’ENTPE forme principalement aux métiers des travaux publics, de l’urbanisme et des transports. La majorité des diplômés est amenée à travailler dans ou pour les services de l’État et des collectivités locales.

² On reconnaît qu’un grand corps a du pouvoir quand il ne remplit plus ses fonctions initiales et que ses membres occupent des places importantes dans la sphère publique et privée. Aujourd’hui, l’essaimage profite beaucoup aux grands corps administratifs (Conseil d’État, Inspection des Finances, Cour des Comptes). On trouve des membres de ces corps à la tête d’entreprises publiques et privées dans tous les secteurs, ainsi que dans la plupart des cabinets ministériels, lieux de pouvoir par excellence. Les membres de grands corps techniques jouissent également d’un grand prestige. Mais leur essaimage est plus limité que celui de leurs homologues des grands corps administratifs. Ils évoluent la plupart du temps dans des organisations en charge de domaines techniques.

Encadré n°4 – Les présidents de la SNCF et de RFF

Les présidents actuels de la SNCF et de RFF ont des profils très différents. Ils incarnent deux idéaux-types du patron de grande entreprise publique. Guillaume Pépy, énarque passé par les cabinets ministériels, est un haut fonctionnaire au profil plutôt politisé. Hubert du Mesnil, polytechnicien et ingénieur des Ponts, est un spécialiste des transports qui a fait toute sa carrière dans l'administration.

Guillaume Pépy

Né en 1958, Guillaume Pépy est diplômé de l'IEP de Paris et ancien élève de l'ENA. Auditeur puis maître des requêtes au Conseil d'État, il devient conseiller technique du ministre du Budget Michel Charasse en 1988. Il entre à la SNCF en tant que directeur de cabinet du président Jacques Fournier en 1989. Il devient ensuite, entre 1990 et 1993, directeur de cabinet du ministre de la Fonction publique Michel Durafour et directeur de cabinet de la ministre du Travail Martine Aubry. Revenu à la SNCF en 1993, il devient directeur de la stratégie, poste qu'il quitte peu avant le conflit social de 1995 en raison de divergences stratégiques avec le président Jean Bergougnoux. Il devient alors directeur général adjoint chargé du développement du groupe Sofres, seul poste qu'il occupera dans le privé. En 1997, L. Gallois le nomme directeur Grandes lignes et, en 1998, directeur général délégué clientèles. En 2003, il devient directeur général exécutif du groupe SNCF. La nouvelle présidente, A.-M. Idrac, le confirme dans cette fonction de 2006 à 2008. Candidat au poste de président en 2008 contre A.-M. Idrac, candidate à sa propre succession, « l'éternel second » obtient satisfaction. Cette nomination permet au président de la République de se mettre en scène comme un partisan de l'« ouverture ». Elle permet également de récompenser une série de succès commerciaux et de prendre acte de relations plutôt constructives avec les syndicats.

Hubert du Mesnil

Né en 1950, Hubert du Mesnil est un ancien élève de Polytechnique et un ingénieur général des Ponts et Chaussées. Chef du service maritime d'Ille-et-Vilaine et directeur du Port de Saint-Malo de 1975 à 1981, il est directeur de l'exploitation du Port Autonome de Marseille de 1981 à 1987 et directeur général du Port Autonome de Dunkerque de 1988 à 1993. Il est nommé par le ministre des Transports d'Edouard Balladur, Bernard Bosson, directeur des ports et de la navigation maritime au ministère. Deux ans plus tard, en 1995, il succède à A.-M. Idrac, devenue secrétaire d'État aux Transports, comme directeur des transports terrestres. Il est maintenu en poste par le nouveau ministre des Transports, J.-C. Gayssot. C'est donc en tant que directeur des transports terrestres au ministère qu'il assiste et participe à la création de RFF. En 2001, il est nommé en conseil des ministres directeur général d'Aéroports de Paris. En 2005, le ministre des Transports D. Perben souhaite qu'il aille seconder le président de RFF, Michel Boyon, qui n'est pas un spécialiste des transports¹. Il est alors nommé directeur général de RFF. Après le départ de M. Boyon en 2007, H. du Mesnil devient président de RFF.

¹ La présidence de M. Boyon aura duré deux ans. Énarque, conseiller d'État, M. Boyon a été directeur de cabinet de François Léotard au ministère de la Culture et de la Communication avant d'assurer la présidence de Radio France de 1995 à 1998. Il a ensuite été directeur de cabinet du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin de 2003 à 2005. Plus intéressé par les médias et la communication que par les transports, les collaborateurs de RFF savaient, dès sa nomination, que ce poste était destiné à lui

Cette définition rapproche le secteur de la notion de champ, que Pierre Bourdieu analyse comme un espace structuré de positions ou de postes dont les caractéristiques sont relativement indépendantes de leurs occupants, qui se définit par des enjeux et des intérêts spécifiques et qui est structuré par des rapports de force entre des individus et des institutions (Bourdieu, 1984a). Si les transports¹ sont un champ d’action publique, ils constituent également un secteur au sens de P. Muller² dans la mesure où, on vient de le voir, la sélection et le traitement des problèmes restent associés à certaines populations. Dans cette perspective, le secteur ferroviaire est à la fois un ensemble relativement autonome, caractérisé par un nombre réduit d’acteurs et par une expertise propre, et un sous-ensemble du secteur des transports, dominé par un corps et un ensemble de normes spécifiques.

L’étude du parcours des dirigeants renseigne sur l’évolution du secteur vers le marché. Louis Gallois et Guillaume Pépy, passés par le cabinet de ministres socialistes, n’ont eu de cesse d’introduire à la SNCF, avec un succès mitigé il est vrai, une culture d’entreprise privée. G. Pépy est à l’origine d’une politique commerciale de volume, qui a d’ailleurs fait ses preuves, et tient le discours d’une SNCF « qui gagne », commercialement efficace sur le marché concurrentiel des transports. Leur attitude sur l’ouverture à la concurrence oscille entre une adhésion de principe et la défense des intérêts propres de la SNCF.

La « conversion » au marché de l’élite des politiques de transport est très bien incarnée par le parcours du premier président de RFF, Claude Martinand. Directeur du cabinet du ministre des Transports Charles Fiterman, celui-ci est directeur général de l’Institut géographique national avant d’être nommé directeur des affaires économiques et internationales au ministère de l’Équipement et des Transports de 1989 à 1997. Il devient ensuite président de RFF de 1997 à 2002 avant d’occuper la vice-présidence du Conseil général des Ponts et Chaussées. En 2001, il accède à la présidence de l’Institut de la gestion déléguée. Cet institut est une fondation créée en

assurer une transition avant sa nomination à la tête du Conseil supérieur de l’audiovisuel, qui aura effectivement lieu en janvier 2007.

¹ Les transports, et non uniquement le transport ferroviaire, dans la mesure où les stratégies professionnelles ne se limitent pas au seul domaine ferroviaire mais incluent un espace plus large, comprenant le routier, l’aérien et le fluvial

² Rappelons quelle est sa définition du secteur : « une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui fixent des règles de fonctionnement, d’élaboration des normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières » (Muller, 2004b : 407).

1996 et qui a pour but de promouvoir l’amélioration de la qualité et de la performance des services publics. Il réunit principalement des représentants de l’État, des collectivités locales et de leurs établissements publics, et des entreprises publiques et privées qui exploitent et financent les services d’intérêt économique général. Il a notamment pour objectif de promouvoir les partenariats public-privé. Depuis 2005, C. Martinand est par ailleurs conseiller de la Fondation pour l’innovation politique, *think tank* politique de centre-droit fondé en 2004 par Jérôme Monod, conseiller de Jacques Chirac, et financé par des fonds publics et privés. Le directeur du cabinet du ministre communiste affiche très clairement ses conceptions libérales. Or, C. Martinand reste une personnalité importante dans le monde des transports. En tant que vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées, il est le premier fonctionnaire du ministère de l’Équipement et des Transports. L’étude de « l’élite de l’élite » sectorielle montre à quel point l’occupation de positions dominantes au sein du secteur est liée à des conceptions favorables au marché.

La régionalisation est tributaire de dynamiques impulsées par des organisations où continuent, malgré tout, de dominer les grands corps. En retour, la décentralisation a des effets sur les stratégies des membres de grands corps. Nous nous intéresserons à cet aspect dans la section suivante. Mais anticipons un peu. Les ingénieurs des Ponts ont couvert la France de routes et de chemins de fer. Cependant, l’inscription de leur action dans une perspective d’intérêt général semble moins bien fonctionner que par le passé. Le transfert de compétences aux collectivités locales est vécu comme une perte de pouvoir du corps :

« l’hostilité que ressentent les ingénieurs des Ponts à l’égard de la possibilité pour les collectivités locales de disposer de leur expertise propre traduit le souci du corps d’obtenir le pouvoir urbain le plus étendu » (Thoenig, 1987 : 130).

Entre les lois Defferre et l’« acte II » de la décentralisation, le ministère de l’Équipement et des Transports a dû abandonner une bonne partie de ses prérogatives. En conséquence, le nombre de Polytechniciens qui choisissent le corps des Ponts et Chaussées pour ses domaines d’activité traditionnels est de plus en plus réduit (Gervais, 2007). De 1982 à 1994, le nombre d’IPC en poste au ministère de l’Équipement est passé de 840 à 656. La baisse est surtout sensible dans les services extérieurs : le nombre d’IPC en poste en DDE est passé de 351 en 1982 à 210 en 1994 (Reigner, 2002). Cela confirme la tendance au désengagement des IPC de la

filière territoriale, qui a pourtant longtemps fondé la légitimité du corps (Thoenig, 1987). Les départs vers le secteur privé se sont multipliés ces dernières années. La proportion de « pantoufleurs »¹ est aujourd’hui de 28% du corps, contre 19% en 1986 (Gervais, 2007)².

Ces développements confirment le lien qui existe, dans les deux sens, entre l’identité des élites sectorielles et les orientations d’action publique. Les ingénieurs d’État conservent un pouvoir important, mais au prix d’une prise en compte croissante de la norme commerciale et du marché comme instrument. Cela a des conséquences concrètes, on l’a vu, sur la mise en œuvre des politiques régionales. Néanmoins, les Régions sont de plus en plus en mesure de contester les choix des acteurs sectoriels voire, dans certains cas, de les infléchir. Cette évolution s’inscrit dans un mouvement plus général de contestation des modes d’action traditionnels, où l’expertise s’imposait « par le haut ».

1.2. Les mises à l’épreuve de l’expertise sectorielle

Le déclin du modèle français de politiques publiques provient en grande partie d’une remise en cause de l’expertise sectorielle. Gilles Massardier (2003 : 102-107) évoque le passage de l’« ère des technocrates » à l’« errance des technocrates ». La légitimité professionnelle et sociale des grands corps, sous-tendue par des « rhétoriques de la vérité » (répondre à un besoin social, répondre scientifiquement à ce besoin, se présenter comme étant les seuls à pouvoir apporter la réponse appropriée) (Paradeise, 1985), est de plus en plus débattue. Les décisions imposées par une élite éclairée sûre de ses compétences étaient possibles dans la mesure où l’État centralisé conservait la maîtrise de l’action publique. Depuis une vingtaine d’années, les logiques d’aménagement frontales imposées par des experts d’État au nom de l’intérêt général tendent à se diluer, que ce soit face aux changements

¹ À l’origine, un « pantoufleur » est un polytechnicien qui occupe un poste dans le secteur privé. Par extension, le pantouflage est la pratique consistant, pour le membre d’un grand corps administratif ou technique, à quitter le secteur public pour le secteur privé.

² Selon Julie Gervais, l’ouverture de la formation initiale des IPC au management joue comme un faire-valoir du ministère. La promotion de la figure de « l’ingénieur manager » permet au corps de se distinguer de celui des Travaux publics de l’État, dont les ingénieurs sont perçus comme de purs techniciens, et de se repositionner par rapport aux énarques.

d'échelle de l'action publique ou face aux contestations locales et à l'émergence des « publics ».

La littérature s'est beaucoup penchée sur ce dernier phénomène, en particulier à travers la mobilisation contre des grands projets. Jacques Lolive (1999) s'est intéressé au cas du TGV Méditerranée. L'expérience de concertation conduite dans le cadre de la réalisation de cette ligne nouvelle débouchera sur la circulaire Bianco de 1992, qui modifie la procédure de décision en matière de grands projets d'aménagement dans le sens d'une plus grande concertation. La loi Barnier de 1995 pose le principe de la participation des « publics » et prévoit l'organisation d'un débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant la phase de leur élaboration. Une commission nationale du débat public (CNDP) est en charge d'organiser les débats. Même si cette évolution n'est pas dénuée de tentatives d'instrumentalisation de la part des acteurs politico-administratifs et des maîtres d'ouvrage, il est de plus en plus reconnu aux citoyens une compétence politique et un droit de regard (Blatrix, 2002)¹. Ces débats peuvent avoir des effets sur l'action publique. Les phénomènes NIMBY (*not in my backyard*) trouvent ici une occasion de s'exprimer, comme les revendications écologistes (qu'il s'agisse, par exemple, de défendre l'aigle de Bonelli – TGV Méditerranée – ou la tortue d'Hermann – projet de TGV Provence-Alpes-Côte d'Azur). Les « profanes » peuvent plus facilement que par le passé prendre la parole pour contester certains tracés. Les projets d'infrastructures subissent de manière inédite l'épreuve du territoire.

La prise en compte croissante des « publics » se lit également dans les politiques régionales de transports collectifs. Les destinataires des politiques publiques font l'objet d'une certaine attention. Les comités de ligne TER prévus par la loi SRU illustrent cette évolution à travers laquelle l'usager tend à être considéré comme l'expert de ses propres pratiques². Ces comités, qui permettent de donner la

¹ En réalité, le débat public fait lui-même l'objet d'un débat au sein de la communauté scientifique. Loïc Blondiaux (2004) met en lumière une opposition entre les « idéalistes » et les « ultra-critiques ». Selon les premiers, l'évolution vers une démocratie délibérative et/ou participative est une réponse moderne à la complexité et au désaccord moral des sociétés, un moyen de produire de l'information nouvelle, de faciliter l'accord et de fabriquer de « meilleurs citoyens » (Mansbridge, 1999). Pour les seconds, les dispositifs de participation sont un moyen de reproduire des phénomènes de domination. L'origine *top-down* des dispositifs de participation accrédite la vision selon laquelle ces derniers sont un moyen d'encadrer et de canaliser les protestations. Leur fonctionnement montre que c'est plus l'adhésion qui est recherchée que la concertation.

² Les comités de ligne s'appellent « comités locaux d'animation et de développement de ligne » (CLAD) en région Centre et « groupes territoriaux de concertation » (GTC) en Midi-Pyrénées.

parole aux usagers, ne sont pas des lieux de décision, ni même de concertation, mais plutôt des lieux de consultation et d’expression. L’Alsace a « inventé » ce dispositif en 1997. Dans le Centre, les CLAD ont été instaurés en 1999. En Midi-Pyrénées, il faut attendre le transfert de compétence en 2002 pour que les GTC soient mis sur pied. En Languedoc-Roussillon, c’est l’alternance politique de 2004 qui a véritablement permis de lancer les comités. Contrairement à d’autres régions, comme Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d’Azur, ces quatre collectivités n’ont pas opté pour une mise en scène participative (Gourgues, 2007). Les comités de ligne participent cependant d’une dynamique de l’action publique qui valorise de plus en plus les savoir-faire profanes et aménage la possibilité d’interpeller les acteurs et les savoirs spécialisés.

À côté de l’émergence des « publics », la décentralisation est un vecteur important de mise en débat de l’expertise sectorielle. Elle bouscule la culture technique du corps des Ponts et Chaussées, essentiellement orientée vers une logique d’équipement (Ollivier-Trigalo, Bernat, 1997). Avant la décentralisation, les collectivités ne pouvaient exercer leurs responsabilités si elles ne disposaient pas des moyens et de l’appui des services de l’État. Aujourd’hui, les collectivités locales s’approprient des savoirs complexes et affirment une compétence technique potentiellement concurrente de celle des grands corps.

2. *La constitution de capacités d’expertise, un enjeu majeur pour les Régions*

La régionalisation des transports collectifs, en particulier la seconde phrase du processus, ouvre une période singulière pour les conseils régionaux. C’est la première fois que ces derniers ont à s’investir autant dans un domaine technique. Face à ce transfert de compétence, les élus, à quelques exceptions près, font figure de profanes. En réponse, les services sont sommés de développer leurs propres capacités d’expertise. L’objectif est de permettre aux élus, par la médiation technique, de mieux comprendre les problèmes à traiter, mais également d’équilibrer des rapports inter-acteurs marqués par une asymétrie informationnelle, notamment avec la SNCF, pour être en mesure d’argumenter en faveur d’une certaine vision de l’intérêt général régional. La constitution de capacités d’expertise représente donc un enjeu majeur des usages régionaux de la compétence en matière de transports collectifs. Celle-ci passe bien sûr par le recrutement de collaborateurs, dont nous étudierons les caractéristiques à travers une étude des services « transports » des conseils régionaux. Mais nous nous intéresserons également à d’autres modes de constitution et/ou de consolidation des capacités d’expertise comme l’externalisation (par le recours à des bureaux d’études) et la mutualisation (par l’intermédiaire de structures fédérant l’information et les compétences des autorités organisatrices).

2.1. L’administration des transports dans les conseils régionaux

Si les travaux sur les élites administratives centrales se sont multipliés au cours des trois dernières décennies et si une littérature moins foisonnante s’est intéressée aux « *street-level bureaucrats* » (Lipsky, 1980 ; Dubois, 1999), les administrations et les personnels territoriaux demeurent relativement peu étudiés d’un point de vue autre que juridique, même s’il existe des exceptions (Lorrain, 1989a ; Roubieu, 1999 ; Duflot, 2002). *A fortiori*, plus rares encore sont les travaux

qui ont pris pour objet les personnels territoriaux chargés de la gestion d’un domaine technique appelant un savoir particulier. Cette carence est d’autant plus surprenante que les collectivités locales ont la charge de responsabilités croissantes.

Ce relatif désintérêt a au moins trois origines. La première est à chercher dans le mode d’intervention publique stato-centré qui caractérisait le modèle français de politiques publiques. Mais ce modèle, on l’a vu, est entré en crise et l’heure est à la « revanche du local » (Muller, 1992). La deuxième raison de ce désintérêt provient du caractère fortement présidentialisé des collectivités locales. Dans cette optique, il peut sembler plus judicieux de porter attention aux élus qu’aux personnels administratifs territoriaux. Ce constat, en partie fondé, n’en revient pas moins tendanciellement à nier le rôle, pourtant fondamental, joué par les administrations des collectivités locales. La dernière raison renvoie à l’idée généralement sous-jacente d’une certaine permutabilité des cadres territoriaux. Cependant, si les agents de la fonction publique territoriale n’ont pas vocation à occuper le même poste durant toute leur carrière, une analyse plus fine montre que les personnels affectés à la gestion d’une compétence particulière, en l’occurrence, ici, les transports, présentent de réelles particularités (Barone, 2007b).

L’étude des directions « transports » des conseils régionaux s’appuie sur les résultats d’une enquête par questionnaire réalisée au cours du deuxième trimestre 2006 auprès des conseils régionaux métropolitains, hors Île-de-France et Corse¹. Au-delà de la nécessaire diversité des situations, quelques tendances globales se dégagent de cette enquête.

¹ Nous remercions Marie-Thérèse Jourda, ingénieure de recherche au CEPEL, pour son aide précieuse dans le traitement de ce questionnaire.

Encadré n°5 – Méthodologie de l’enquête sur les directions « transports » des conseils régionaux

Les directions en charge des transports s’occupent parfois d’autres domaines d’activité¹. C’est pourquoi nous avons choisi de concentrer notre enquête sur *les personnes travaillant directement ou indirectement sur les questions de transports au sein des directions en charge des transports*. Nous aurions pu inclure dans notre étude certains collaborateurs des services « environnement », « développement économique », « prospective », etc., qui traitent également de ces questions. Mais une telle démarche revenait à alourdir considérablement l’enquête tout en créant une incertitude quant à la comparabilité interrégionale. En revanche, les agents des services « transports » ayant des fonctions transversales (contrôle de gestion, communication, etc.) ont été inclus dans le groupe-cible. Le questionnaire a été adressé nominativement aux directeurs/chefs de service en charge des transports. Le taux de réponse a été de 100%. Les données déclarées ont pour la plupart été vérifiées auprès de la direction des ressources humaines de chaque Région².

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

L’échantillon sur lequel porte notre étude est constitué d’environ 400 personnes. L’effectif moyen des personnels en charge des transports est d’un peu moins de 20 personnes³. Ce chiffre est toutefois à nuancer. La présence de directions importantes a pour effet de « gonfler » cette moyenne, comme le suggère l’effectif médian, qui est de 14 personnes. Le rapport entre la Région la mieux dotée et la moins bien pourvue est de 1 à 9. En se basant sur la moyenne, on distingue quatre types de services : les micro-services (de 1 à 10 personnes) ; les directions intermédiaires (11 à 20), qui constituent le groupe de loin le plus important ; les directions importantes (21 à 30) ; et les super-directions (plus de 30).

¹ Comme nous l’avons mentionné plus haut, dans quelques cas, la gestion des transports est associée à celle des technologies de l’information et de la communication, de l’aménagement du territoire, du développement durable ou encore de l’économie.

² Voir le questionnaire adressé aux Régions en annexe n°2.

³ Ce chiffre a évolué depuis 2006, date de réalisation de notre enquête. Non seulement les Régions ont cherché à consolider leurs capacités d’expertise en matière de transport ferroviaire et de conventionnement, mais le transfert de compétence relatif aux ports non-autonomes et aux aéroports civils de l’État a également nécessité le recrutement de nouveaux collaborateurs.

Tableau n°13 – Classification des directions « transports » en fonction de leurs effectifs

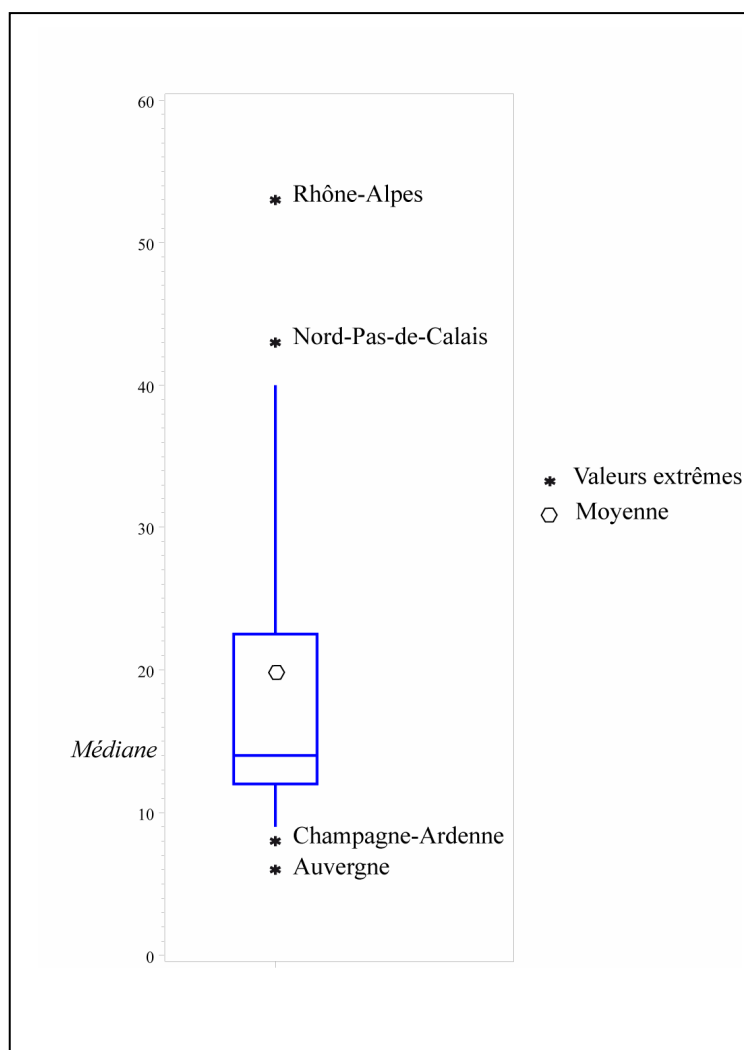
<i>Micro-services</i>	<i>Directions intermédiaires</i>	<i>Directions importantes</i>	<i>Super-directions</i>
Auvergne, Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes	Alsace, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Haute-Normandie, Limousin, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Picardie	Aquitaine, Pays de la Loire	Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d’Azur, Rhône-Alpes ¹

Concernant l’évolution quantitative des services, la mise en œuvre de la régionalisation des transports collectifs constitue sans surprise un moment charnière. Les créations de postes ont été nombreuses en 1997 dans les Régions expérimentatrices et en 2002 dans les autres Régions. Les transports n’étaient auparavant gérés que par une poignée de personnes voire, dans plusieurs cas, par une seule personne avant 1995². Le changement de mandature a également pu être, en certains endroits, un facteur décisif d’augmentation des effectifs. Une majorité de Régions avait budgétisé un ou plusieurs recrutement(s) en 2006 (de 1 à 8, soit une quarantaine au total). La plupart des collectivités ont également prévu une augmentation supplémentaire de leurs effectifs dans un délai d’un an. Au-delà des remplacements, les créations de postes touchent de nombreux domaines : gestion des ports et/ou des aéroports dans les régions concernées, tarification/billettique, gares, infrastructures, lignes routières, renouvellement du schéma régional de transports, intermodalité, concertation, etc. La plupart des directeurs justifient ces recrutements par une surcharge de travail importante.

¹ La direction rhônalpine est la plus étoffée avec 53 personnes travaillant sur les questions de transports et de déplacements. Elle se distingue à ce titre de toutes les autres Régions.

² Après la LOTI, un « agent correspond » de la SNCF avait été mis gratuitement à la disposition de chaque conseil régional.

Graphique n°4 – Les effectifs des directions « transports » des conseils régionaux (box plot)



L'importance numérique des services s'explique par différents facteurs, comme le fait d'avoir ou non été région expérimentatrice de 1997 à 2001. Mais un biais est d'emblée introduit ici par le fait que le groupe de collectivités expérimentatrices était constitué des régions les plus peuplées : Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire. L'importance des effectifs est fortement liée à l'importance de la population (coefficient de corrélation de 0,88 sur une échelle allant de 0 à 1 ou - 1) et à l'importance des

dépenses consacrées aux transports¹ (coefficient de corrélation de 0,81, de 0,68 si l'on retire Rhône-Alpes du calcul). À l'inverse, l'importance numérique d'un service n'est que faiblement corrélée à l'étendue du territoire régional et à l'importance kilométrique du réseau ferré régional².

Si l'intensité de la relation entre effectifs et population est réelle, il n'est pas inutile de rentrer un peu plus dans le détail. La majorité des régions ont un ratio population/effectifs « transports » oscillant entre 110 000 et 170 000. Trois régions ont un ratio supérieur : l'Auvergne, région rurale parmi les moins peuplées de France, où les problématiques de transports collectifs régionaux n'apparaissent pas prioritaires ; la Bretagne, qui connaît relativement à sa population l'un des plus faibles budgets « transports » en 2005 et 2006 (45,9 euros par habitant pour une moyenne nationale de 77,9, hors Île-de-France et Corse) ; et le Centre, qui a consacré d'importants efforts aux transports collectifs avant 2002 et qui est entré, depuis, dans un « rythme de croisière ».

D'autres collectivités présentent au contraire un ratio inférieur à 110 000 : le Limousin, petite région rurale encore moins densément peuplée que l'Auvergne, mais qui se distingue de cette dernière par de fortes dépenses « transports » par habitant (113,1 euros par habitant)³ ; le Nord-Pas-de-Calais, dont l'action en faveur du chemin de fer est constante depuis une trentaine d'années ; la Basse-Normandie, où la dépense par habitant est élevée (100,1 euros par habitant) ; la Franche-Comté, qui présente d'importantes similarités avec la Basse-Normandie en termes de superficie, de population et de taille du réseau ferré, mais qui se distingue de cette dernière par des dépenses par habitant moins élevées (71,8 euros par habitant), de sorte qu'il est difficile d'établir une relation claire entre la taille du service et les données démographiques et budgétaires dont nous disposons ; et Midi-Pyrénées, région pour laquelle l'existence de relations dégradées avec la SNCF (nous y

¹ Nous avons travaillé ici à partir des budgets 2005 et 2006. Cet indicateur est très imparfait puisqu'il ne prend pas en compte les efforts budgétaires réalisés par le passé, qui ont pu se solder par des recrutements. En outre, lier l'importance des effectifs à celle des budgets « transports » peut sembler relever de la tautologie. Cependant, l'effort budgétaire consenti relativement à la population constitue un indice de ce que l'on pourrait appeler une « volonté politique », ce qui n'est pas toujours le cas d'un service étoffé.

² Dans le premier cas, le coefficient de corrélation est de 0,38 ; dans le second cas, il est de 0,56 (0,24 sans Rhône-Alpes).

³ Nuançons notre propos en insistant sur le fait qu'il existe des besoins minimum en matière de personnels. La constitution d'un service étoffé peut donner lieu à des économies d'échelle qu'un service plus réduit pourra rechercher en rattachant son service « transports » à une direction plus large.

reviendrons dans le chapitre suivant) intervient comme un facteur d'importance numérique du service.

Une fois la variable démographique épuisée, la variable budgétaire peut donc être mobilisée avec profit. Ces relations statistiques ne peuvent cependant tenir lieu d'explication¹. L'intensité du travail des services est perçue comme étant indexée sur la taille de la population, beaucoup plus que sur celle du territoire. L'intervention des Régions consiste d'abord en la fourniture de services. Or, anticiper ou répondre aux besoins de 724 000 personnes (Limousin) ou de presque 6 millions de personnes (Rhône-Alpes) ne nécessite pas la même force de travail. Néanmoins, la priorité accordée aux transports par l'exécutif varie d'une région à l'autre. Cela transparaît nettement dans la structure des budgets. Ainsi en 2006, deux Régions consacraient plus de 35% de leur budget aux transports, tandis qu'une Région y consacrait à peine plus de 15%. Cela laisse finalement peu de place aux effets de « bureaucratisation » (Downs, 1967 ; Niskanen, 1971) selon lesquels les élites administratives seraient plus motivées par la maximisation de leur propre utilité (en augmentant les personnels et les moyens mis à leur disposition) que par leurs missions d'intérêt collectif.

Une autre piste mérite plus d'attention. L'importance numérique d'un service ne peut être ramenée à la seule variable démographique. Cela reviendrait à rapporter la constitution d'une équipe aux nécessités de la régulation sociale, l'ampleur de la tâche étant peu ou prou fonction du nombre d'usagers. Il en va de même avec la variable budgétaire, indice d'une mise en priorité de l'action régionale qui trouverait symétriquement une expression dans l'importance des services. L'évolution d'un service est tributaire d'une accumulation dans le temps de décisions largement déconnectées entre elles. Ces décisions sont le fait de la direction politico-administrative régionale, qui recrute en fonction de situations elles-mêmes évolutives. Cette situation ne doit pas conduire à renoncer à un diagnostic global, mais elle doit amener à faire une place dans l'analyse à la complexité et à la relative autonomie de fonctionnement des institutions.

¹ Comme l'affirme P. Bourdieu (1979 : 21), « le calcul purement statistique des variations de l'intensité de la relation entre tel indicateur et telle ou telle pratique n'autorise pas à faire l'économie du calcul proprement sociologique des *effets* qui s'expriment dans la relation statistique et que l'analyse statistique, lorsqu'elle est orientée vers la recherche de sa propre intelligibilité, peut contribuer à découvrir ».

2.1.2. Le statut : d’abord des fonctionnaires territoriaux

Les personnels à responsabilités (directeurs, chefs de service, chefs de mission/de projet, chargés de mission/d’études), des cadres de catégorie A pour l’essentiel, représentent 63,2 % des personnels en charge des transports. Ces chiffres confirment la forte proportion d’agents de catégorie A évoluant dans les conseils régionaux. Les personnes ayant passé un concours de la fonction publique territoriale sont plus nombreuses à relever de la filière administrative que de la filière technique : pour une personne de la filière technique, on compte environ 1,5 personne de la filière administrative¹. Cela s’explique en partie par le fait que les fonctions d’exécution (secrétaires, assistantes, etc.) sont confiées à des personnels de la filière administrative.

À travers ce qui suit, nous placerons la focale sur un groupe d’environ 300 personnes, que nous appellerons *groupe de référence*, constitué de l’ensemble des agents en charge des transports à l’exception des personnels d’exécution. Parmi ces agents : 74,9 % sont titulaires de la fonction publique territoriale (FPT) ; 17,7 % sont contractuels (hors remplacements ponctuels, détachements et mises à disposition) ; et 7,4 % sont détachés ou mis à disposition.

Tableau n°14 – Le statut des personnels régionaux en charge des transports

<i>Statut</i>	<i>%</i>
Titulaires de la FPT	74,9
Contractuels	17,7
Détachés/mis à disposition	7,4

Les *fonctionnaires territoriaux* représentent les trois quarts du groupe de référence. La plupart d’entre eux ont passé un concours de la fonction publique territoriale, une minorité seulement ayant été titularisée suite à un examen professionnel.

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

Tableau n°15 – Les cadres d’emploi des filières administrative et technique de la fonction publique territoriale

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

La filière administrative fait une place plus large aux attachés territoriaux (26,3 % des titulaires d’un concours de la fonction publique territoriale) qu’aux rédacteurs territoriaux (20 % du même groupe). La filière technique est de son côté essentiellement représentée par des ingénieurs territoriaux (39,5 % des titulaires d’un concours de la fonction publique territoriale). Le statut d’ingénieur territorial est ainsi le plus répandu dans les services « transports », l’appel à des techniciens supérieurs territoriaux n’étant guère justifié au regard des missions incombant aux Régions.

Au sommet de la hiérarchie des cadres d’emploi ne figure qu’une seule administratrice territoriale mais 17 ingénieurs territoriaux en chef. Les agents de la filière technique sont donc d’un niveau hiérarchique globalement supérieur à ceux de la filière administrative. Si l’on prête attention au niveau d’études requis, ils bénéficieraient également d’une formation plus poussée que leurs collègues de la filière administrative¹. Cette idée doit toutefois être nuancée : du fait de la mauvaise situation du marché de l’emploi, les individus se présentant aux concours de la filière administrative disposent d’un niveau de diplôme généralement supérieur à celui requis.

¹ Le concours d’ingénieur territorial nécessite en effet la détention d’un diplôme d’ingénieur figurant dans une liste référencée ou d’une formation technique universitaire de niveau bac+4/bac+5. Le concours d’attaché, lui, est ouvert aux titulaires de diplômes de niveau bac+3.

Tableau n°16 – Répartition des personnels régionaux titulaires d’un concours de la fonction publique territoriale selon le cadre d’emploi

<i>Filière</i>	<i>Cadre d’emploi</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
Administrative	Administrateur territorial	0,5	46,8
	Attaché territorial	26,3	
	Rédacteur territorial	20	
Technique	Ingénieur territorial en chef	9	53,2
	Ingénieur territorial	39,5	
	Technicien supérieur territorial	4,7	

Il existe d’importantes différences selon les régions. Certaines collectivités font plutôt appel à des cadres techniques (comme les Régions Alsace, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes, par exemple) ; d’autres ont plutôt recours à des cadres administratifs (Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d’Azur, notamment) ; d’autres encore privilégient l’équilibre entre les deux (comme le Centre, le Limousin, les deux Normandie ou encore la Picardie). Nous reviendrons plus loin sur les raisons de ces choix.

Les *agents contractuels* sont globalement bien représentés dans les directions « transports » (17,7% du groupe de référence), bien qu’ils ne soient pas supposés l’être¹. Dans certaines régions (Aquitaine, Lorraine), ils représentent environ le tiers de l’effectif de référence. Une majorité de Régions comprend au moins un chargé de mission contractuel. On en compte cependant moins de trois dans 12 directions. Les personnels contractuels ont généralement un niveau de diplôme élevé. Ils sont nombreux à occuper des postes importants. Un directeur adjoint, un directeur délégué et un chef de mission évoluent notamment sous ce statut. Les savoir(s)-faire recherchés chez cette catégorie d’agents se situent dans le domaine des transports, bien entendu, mais aussi dans celui de la communication, du marketing et du contrôle de gestion. Le recours à des contractuels permet aux collectivités d’attirer des profils

¹ En principe, la possibilité de recruter des agents non titulaires est limitée (1) au remplacement momentané d’un fonctionnaire pendant un an maximum, (2) aux besoins saisonniers ou occasionnels, (3) aux cas où aucun agent de catégorie B ou C n’est susceptible de pouvoir assumer des fonctions correspondant à l’emploi créé, et (4) il est également possible de recruter des agents de catégorie A si la nature des fonctions ou le besoin des services le justifie. Les vagues successives de titularisations menées au nom de la résorption de la précarité dans la fonction publique ont eu des effets limités. Recruter du personnel contractuel permet de faire face à des besoins épisodiques. Cela est plus facile et coûte moins cher que d’embaucher des titulaires. Mais la démarche peut aussi témoigner d’une logique clientéliste (Duflot, 2002).

particuliers parfois introuvables dans le vivier des fonctionnaires territoriaux. Cette option constitue l'une des réponses possibles aux difficultés de recrutement rencontrées par les Régions dans le domaine des transports, au prix toutefois d'une précarisation de l'emploi (d'autant qu'il arrive que des contractuels soient titulaires d'un concours de la fonction publique territoriale).

Les *agents détachés et mis à disposition*¹ participent fortement de la spécificité des personnels régionaux en charge des transports. Peu nombreux (7,4% de l'effectif de référence), ils bénéficient dans la quasi-totalité des cas de postes à responsabilités. Dans six Régions, ils occupent le poste de directeur, directeur adjoint ou chef du service « transports ». En Auvergne, Basse-Normandie et Centre, le directeur/chef de service est un agent mis à disposition par la SNCF, ce qui est également le cas du directeur adjoint des Pays de la Loire. En Rhône-Alpes, la directrice est détachée de l'Équipement, comme l'est le directeur adjoint de la Région Bourgogne. Plus de la moitié des personnes détachées et mises à disposition proviennent de la SNCF (12 personnes, 4% du groupe de référence). Viennent ensuite celles issues de l'Équipement (6 personnes, 2% du groupe de référence), puis celles originaires de la fonction publique d'Etat hors Équipement (3 personnes, 1% du groupe de référence).

L'attention portée aux statuts et aux cadres d'emploi ne suffit pas pour comprendre les choix de recrutement des Régions. On s'aperçoit par exemple que des titulaires de la filière administrative sont présents sur des postes très techniques et que, inversement, des représentants de la filière technique exercent des missions n'appelant pas de réelles qualifications techniques². Les observations que nous venons de faire doivent donc être affinées par le recours à d'autres variables, comme le parcours professionnel.

¹ La carrière de ces agents continue d'être gérée par l'organisme d'origine. Mais l'agent détaché, contrairement à celui mis à disposition, est rémunéré par l'organisme d'accueil.

² D'ailleurs, de nombreux ingénieurs territoriaux sont titulaires de diplômes (en géographie/aménagement/urbanisme, notamment) sanctionnant des cursus où l'acquisition de savoirs et de compétences techniques n'est pas centrale.

2.1.3. Le parcours : difficultés de recrutement et « valse » des spécialistes

Nous nous intéresserons surtout, ici, à la formation initiale et la carrière professionnelle des agents¹. Quatre principaux types de formation émergent le plus fréquemment. Par ordre décroissant : les formations d'ingénieur, dont une forte proportion de diplômés de l'École nationale des Travaux publics de l'État (ENTPE) ; les 3^{ème} cycles de géographie/aménagement/urbanisme ; les 3^{ème} cycles juridiques ; et les DESS ou Masters « transports », les plus importants étant ceux de l'ENTPE/Université Lyon II, Cergy-Pontoise et Marne-la-Vallée.

Encadré n°6 – Les formations universitaires professionnalisantes en transport public

Le Master professionnel TURP (« transports urbains et régionaux de personnes ») de l'ENTPE et de l'Université Lyon II est le plus en lien avec les problématiques de transports collectifs régionaux. Il est organisé autour de trois modules : demande de transport (production des données sur la demande, analyse des données, analyse et prévision de la demande, marketing et communication), offre de transport (conception d'un réseau, exploitation des réseaux de transports collectifs, gestion des réseaux de transports collectifs, gestion des ressources humaines, technique d'exploitation du trafic) et politique des déplacements (transports régionaux de personnes, politique des déplacements urbains, politique de tarification/billettique et de financement des réseaux de transports en commun, dimension juridique du transport de personnes).

Le Master « transports, logistique, territoires et environnement de l'Université de Cergy-Pontoise (parcours « transports, territoires et environnement ») propose des cours en nouvelles technologies, urbanisme, mobilités et territoires, réseaux, environnement, analyses statistiques et spatiales et des ateliers de professionnalisation.

Le Master « aménagement, urbanisme, transport : cité et mobilité » (spécialité « transport et mobilité ») de l'Université de Marne-la-Vallée prévoit quant à lui les enseignements suivants : conception des systèmes de transport, économie des transports, évaluation de projets et politiques de transports, infrastructures, ingénierie du trafic, mobilité, modélisation de la demande, politiques publiques-déplacement des personnes et des marchandises, techniques informatiques, transports collectifs urbains, transport de marchandises, transport et aménagement de l'espace métropolitain, conditions de travail dans les transports, économie appliquée des transports, géographie des transports, méthodes quantitatives, politiques des transports locaux, transports en Europe, transport-environnement-développement durable, transport maritime, fluvial et aérien.

Ces Masters comprennent chacun un stage professionnel de plusieurs mois.

¹ Les directions régionales ont souvent répondu de manière incomplète aux questions liées à ces deux dimensions. C'est la raison pour laquelle il nous a semblé préférable de faire état de tendances sans livrer de données chiffrées.

Les cursus en science politique, économie et administration économique et sociale sont moins courants. Les formations sont relativement homogènes chez les agents de la filière technique. Ces derniers sont majoritairement titulaires d'un diplôme d'ingénieur, d'un 3^{ème} cycle de géographie/aménagement/urbanisme ou d'un 3^{ème} cycle spécialisé dans les transports. En revanche, il existe une très grande variété chez les agents de la filière administrative. Si nombre d'entre eux ont suivi un cursus en droit, science politique ou économie, les parcours sont beaucoup plus hétérogènes que chez leurs collègues de la filière technique.

Les Régions connaissent d'importantes difficultés de recrutement dans le domaine des transports¹. Celle qui est le plus souvent mise en avant est le *manque de professionnels ayant une spécialisation ferroviaire sur le marché de l'emploi*. D'une part, les formations en transports locaux/régionaux ne suffisent pas à répondre à la demande. D'autre part, rares sont les ingénieurs qualifiés (à l'exception des ingénieurs des TPE, nous y reviendrons) qui se montrent intéressés par un poste en collectivité locale, pour diverses raisons : manque de prestige, niveau de rémunération jugé trop bas, culture professionnelle de méfiance à l'égard des pouvoirs locaux, etc. Les réponses aux avis de recrutement sont insuffisantes dans le domaine des transports alors que les Régions reçoivent de nombreuses candidatures dans d'autres domaines, comme l'environnement.

Il faut dire que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)² n'a pas une politique de recrutement axée sur les transports régionaux à proprement parler. Les sujets proposés au concours d'ingénieur territorial dans la spécialité « infrastructures et réseaux » (admissibilité) puis dans le cadre de l'option « déplacements et transports » (admission) sont d'abord en lien avec des problématiques de transport urbain. Le transport ferroviaire ne concernant qu'un nombre réduit de personnels, le CNFPT n'envisage pas pour l'heure de modifier les modalités de recrutement³. Une autre difficulté réside dans les rigidités de gestion des fonctions publiques. Les demandes de détachement des fonctionnaires d'État et

¹ Ce paragraphe s'appuie sur les réponses à l'une des questions ouvertes de notre questionnaire : « Quelles sont les difficultés majeures que vous rencontrez dans le recrutement de personnel affecté au management des questions de transports ? ».

² Le CNFPT est l'établissement public chargé de la formation et de la professionnalisation des personnels des collectivités locales, de l'organisation de certains concours et examens de la fonction publique territoriale, de la régulation de l'emploi et des carrières des cadres des collectivités locales.

³ C'est ce qui est ressorti d'un entretien avec un cadre pédagogique du CNFPT (11 avril 2006).

le passage d'une fonction publique à une autre impliquent en effet des procédures assez longues et complexes.

Devant le manque de spécialistes, des actions de formation à destination des personnels en poste ont été mises en oeuvre. Le pôle « déplacements » du CNFPT propose aux personnels débutants une « formation initiale d'application ». Il existe également un cycle de formation professionnelle (huit modules de cinq jours) destiné à doter l'encadrement d'une culture globale sur les transports. Mais les personnels régionaux ne s'y précipitent pas. L'École nationale des Ponts et Chaussées propose aussi, de son côté, des formations sur les transports collectifs et leur gestion. Mais ces formations, qui ne durent généralement que deux jours, ne suffisent pas à acquérir un bagage substantiel.

Il est difficile de déduire des savoirs et des compétences d'un concours ou d'une formation. Ces savoirs et ces compétences proviennent beaucoup plus du parcours professionnel que de la formation initiale. La reconstitution des carrières est à ce titre intéressante. En moyenne, les agents de catégorie A+, A et B occupent leur poste depuis un peu plus de quatre ans, ce qui n'est pas surprenant au regard du caractère relativement récent de la prise de compétence des Régions. 10,7% des agents du groupe de référence sont en premier poste professionnel (ils sont 11 en Rhône-Alpes et absents de sept Régions). Les va-et-vient de personnels n'épargnent pas, loin s'en faut, les directeurs et les chefs de service¹. Afin d'obtenir quelques éléments d'information sur les parcours professionnels, notre questionnaire posait la question du poste antérieur occupé. Pour une majorité, ce poste était situé dans un autre service de la même Région ou dans une autre collectivité locale (souvent, d'ailleurs, dans un service « transports »). C'est là le cours normal d'une carrière de fonctionnaire territorial.

Toutefois, nombre d'agents n'ont pas toujours travaillé en collectivité. Si cela est évidemment le cas des personnes détachées et mises à disposition, beaucoup d'autres parcours professionnels sont ponctués d'un passage dans un bureau d'études, une industrie ferroviaire ou automobile, une société d'autocars, une entreprise de logistique ou de transport de conteneurs. Cette circulation s'observe

¹ Deux postes de directeur étaient vacants au moment de l'envoi du questionnaire. En outre, deux directeurs nous ont fait part de leurs difficultés à compléter le questionnaire en raison de la perte de mémoire du service provoquée par les départs successifs.

également dans l’autre sens : des Régions vers les autres collectivités, bien sûr, mais aussi, de manière certes moins fréquente et plus localisée, des Régions vers les organismes ferroviaires (SNCF et, plus rarement, RFF). Nous pouvons voir dans cette situation un nouvel indice de fermeture du secteur des transports. Les acteurs publics et privés, assez peu nombreux dans ce domaine, interagissent beaucoup au sein d’une même région. Cela peut expliquer leur passage d’une organisation à l’autre, la relative pénurie de spécialistes des transports (et notamment du transport ferroviaire) accentuant encore le phénomène.

2.1.4. Stratégies de recrutement et composition des services

Les stratégies de recrutement des conseils régionaux renseignent à la fois sur le rôle qu’ils pensent pouvoir ou devoir jouer en matière de transports collectifs et sur la nature des rapports entre acteurs.

Le recours privilégié à des représentants de la filière administrative (Provence-Alpes-Côte d’Azur, Languedoc-Roussillon) peut d’abord traduire l’idée selon laquelle des généralistes sont parfaitement en mesure de s’acquitter des missions incombant à la Région. Cette manière de voir est justifiée par le fait que le service régional n’a pas vocation à doubler avec la direction déléguée TER de la SNCF en mettant en place ce qui ressemblerait de loin à une « régie régionale ». Dans certains cas (Provence-Alpes-Côte d’Azur, notamment), le recrutement d’un ou plusieurs cadres de la SNCF intervient en complément d’un dispositif par ailleurs peu technicisé. L’appel à des profils plus techniques (Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes) témoigne de son côté d’une volonté, sinon de discuter à armes égales avec la SNCF, du moins d’être en mesure de construire une argumentation intégrant au mieux la dimension technique. La plupart du temps, cette option est d’ailleurs choisie par les Régions où l’action en matière de transports est une priorité.

Alors que certaines collectivités recrutent de nombreux jeunes en sortie d’études qu’elles espèrent pouvoir former à leur manière, profitant éventuellement (c’est le cas de Rhône-Alpes) des lieux de formation présents sur leur territoire, d’autres préfèrent intégrer, par le jeu des mutations, des détachements et des mises à disposition, des collaborateurs plus expérimentés. Les craintes suscitées par la relation avec un opérateur unique exerçant une véritable « magistrature technique »

(Lascoumes, 1994) expliquent pourquoi plusieurs directeurs « transports » ont un profil d'ingénieur¹. Cependant, autant qu'à une stratégie régionale, la consolidation des capacités d'expertise renvoie à une accumulation dans le temps de micro-décisions sans rationalité globale, ainsi qu'à des opportunités très concrètes de recrutement. En cela, elle peut être assimilée à du « bricolage ».

Le ferroviaire est au cœur de l'activité des services « transports ». Or, dans ce domaine, la capacité d'expertise est un quasi-monopole de la SNCF. C'est la raison pour laquelle des Régions ont jugé utile, voire indispensable, de faire appel à des personnels qualifiés de l'entreprise publique, ceux-ci apparaissant comme les seuls détenteurs du savoir technico-professionnel. Les institutions régionales avaient d'ailleurs fait des choix similaires au moment de la régionalisation des lycées (Hatzfeld, 1991 : 38-39). Cette situation s'inscrit dans une certaine continuité par rapport à la période post-LOTI, au cours de laquelle des « agents correspondants » de la SNCF avaient été mis à disposition des conseils régionaux.

La plus grande prudence s'impose ici. Les agents de la SNCF sont peu présents dans les services régionaux (12 personnes, 4% de l'effectif de référence). Mais ils ont fait parler d'eux en raison des postes clés qu'ils occupent. Le recours à ces agents a permis de combler certaines carences en matière d'expertise, notamment aux débuts de la régionalisation. Ce choix n'en est pas moins ambigu (Crozet, Hérouin, 1999), d'autant qu'il tend à se pérenniser. On peut en effet attendre d'un cheminot une attitude plutôt complaisante à l'égard de son entreprise d'origine, ne serait-ce que pour assurer la suite de sa carrière. Cela explique que les personnels des Régions ayant placé un agent SNCF à la tête de la direction « transports » aient parfois mal vécu cette situation.

Il faut cependant relativiser l'idée d'une « capture » des administrations régionales par la SNCF. Nous n'avons pu établir l'existence de comportements dérogeant véritablement à l'obligation de loyauté institutionnelle. La réintégration de cadres au sein de l'entreprise s'est même dans de rares cas avérée délicate, le poste occupé à la Région ayant été utilisé pour « régler des comptes » avec l'organisme d'origine. D'autre part, le cas de Provence-Alpes-Côte d'Azur montre que la

¹ Non pas au sens d'ingénieur territorial, mais au sens de personne ayant suivi une formation de haut niveau technique, généralement en école d'ingénieurs, et ayant exercé (sauf cas de premier poste professionnel) des fonctions correspondant à ses qualifications.

présence d’agents de la SNCF dans les services régionaux n’est nullement contradictoire avec l’existence de tensions relativement fortes entre la Région et la direction régionale SNCF. À l’inverse, le non-recours à des agents de la SNCF peut être analysé de plusieurs façons : soit il entre en écho avec ce qui a été dit plus haut sur les raisons du non-recours à la compétence technique, soit il s’inscrit dans une posture de méfiance à l’égard de l’entreprise publique (auquel cas il peut se traduire par l’intégration de profils techniques hors SNCF), soit enfin il témoigne de difficultés de recrutement là où la volonté de faire une place à ce type de personnel existe pourtant.

Au manque d’autonomie des agents issus de la SNCF s’ajouteraient des difficultés à innover. Ce type de difficultés avait déjà été mis en avant par Yves Mény (1988 : 329) au moment de la mise en œuvre des lois Defferre : « comment peut-on espérer voir des fonctionnaires embauchés pour leur expérience faire autre chose que ce qu’ils ont fait durant toute leur carrière ? ». L’argument n’est cependant pas entièrement convaincant. Les agents issus de la SNCF peuvent en effet être d’importants facteurs d’innovation. Nous le vérifierons dans le chapitre suivant.

L’importance numérique, le caractère plus ou moins technique et le degré d’autonomie par rapport à la SNCF sont des critères non dénués d’intérêt mais à manipuler avec beaucoup de précaution. Ils constituent des dimensions largement indépendantes les unes des autres. Il n’existe pas de lien flagrant entre l’importance des effectifs et l’orientation technique d’un service. Il n’existe pas non plus de relation entre l’importance des effectifs et l’autonomie vis-à-vis de la SNCF. Si les petits services ont tout intérêt à capter des savoirs et des compétences à moindre coût, ils ne sont pas les seuls à recruter des ingénieurs de la SNCF¹. Par ailleurs, un service peut se caractériser par sa technicité sans faire appel au moindre agent de la SNCF. Rhône-Alpes en est l’illustration la plus parfaite. Réciproquement, une Région peut, à l’instar de Provence-Alpes-Côte d’Azur, intégrer des cadres de la SNCF sans que la composante technique ne soit prépondérante. Une troisième option est celle de la technique « tous azimuts ». Elle se traduit par le recours à la fois à des

¹ Ainsi, parmi les Régions ayant fait ce choix, nous trouvons, selon la classification proposée plus haut, un micro-service (le chef de service est un cadre SNCF), cinq directions intermédiaires (dont deux directeurs appartiennent à l’entreprise), une direction importante (dont le directeur adjoint est mis à disposition par la SNCF) et une super-direction (quatre agents SNCF, dont un chef de service).

ingénieurs territoriaux et à des compétences extérieures, de la SNCF, mais aussi de l’Équipement. Le cas de l’Alsace (qui ne compte aucun cadre de la filière administrative) est emblématique de cette stratégie.

Le croisement de ces variables fait apparaître des Régions à caractère presque idéal-typique. Rhône-Alpes, par exemple, constitue l’archétype de l’administration importante, technicisée et autonome. Néanmoins, la plupart des services régionaux ne renvoient pas à des formes aussi pures. La recherche de l’équilibre, la volonté, de la part des dirigeants régionaux, de mettre toutes les chances de leur côté à budget limité et le caractère souvent « bricolé » des pratiques de recrutement ont plutôt favorisé l’expression de formes composites.

2.2. L’improbable redistribution de l’expertise sectorielle

L’un des éléments qui caractérise un secteur d’action publique est le monopole de l’expertise légitime par une élite administrative ou professionnelle appelée à la fois à formuler les problèmes et à définir les réponses à y apporter. Cependant, le décentrement des lieux de décision contribue à une nouvelle distribution des ressources juridiques, financières, cognitives et informationnelles et à un certain brouillage des représentations. Dire que les grands corps techniques n’ont pas massivement investi les conseils régionaux est un euphémisme. On trouve quelques-uns de leurs représentants, ainsi que certains de leurs équivalents de la haute fonction publique, dans les cabinets, les directions générales et les directions générales adjointes des services, c’est-à-dire dans les premiers cercles de proximité de l’exécutif. D’après notre recherche sur bases de données biographiques, il y avait en 2006 trois énarques mais un seul IPC parmi les directeurs généraux des services. Nous avons également repéré deux IPC parmi les directeurs généraux adjoints des services¹.

Néanmoins, ces profils sont extrêmement rares au niveau des services. À notre connaissance, seule la direction rhônalpine était dirigée en 2006 par un ingénieur X-Ponts et comptait, en plus, un autre polytechnicien ingénieur des Ponts, tous deux étant détachés de l’État. Or, l’appartenance à un grand corps facilite

¹ Nous n’avons pas eu accès aux informations concernant les membres des cabinets.

l’insertion dans les réseaux professionnels, les prises de contact et l’informalité avec des pairs exerçant des fonctions de haut niveau. En revanche, la pénétration dans les administrations régionales du corps des ingénieurs TPE est assez remarquable. Ces derniers occupent plusieurs postes de direction (Alsace, Champagne-Ardenne) et sont très présents dans certaines Régions (comme en Rhône-Alpes, pour des raisons tenant à la fois à la politique de recrutement et à la présence de l’ENTPE dans la banlieue lyonnaise). Ils investissent ainsi un espace délaissé par les grands corps d’ingénieurs. La régionalisation interfère ainsi avec les stratégies de corps.

Encadré n°7 – Quelques profils de directeur « transports » de conseil régional

- Un licencié de sciences économiques qui a débuté sa carrière en tant qu’ingénieur commercial avant d’être embauché comme chargé d’études dans un EPR. Promu directeur adjoint des transports de cette même Région, il la quitte pour devenir directeur des transports d’une autre Région.
- Un ingénieur TPE responsable de la gestion des routes dans une direction départementale de l’Équipement. Après examen professionnel, il devient directeur des transports avec le statut d’ingénieur territorial en chef.
- Un ingénieur diplômé de Centrale Lille. Cadre à la SNCF pendant plusieurs années, il prend la tête de la direction « transports » par la voie du détachement.
- Un ingénieur des TPE qui a occupé différents postes dans les services déconcentrés de l’État et qui est devenu, après sa réussite au concours d’ingénieur territorial en chef, directeur des routes et des infrastructures d’un conseil général, avant de devenir directeur des infrastructures et des transports d’un conseil régional.
- Un titulaire du DESS « transports urbains et régionaux de personnes » de l’Université Lyon II. Ayant réussi le concours externe d’ingénieur territorial en chef, il a commencé sa carrière dans une Région dont il devient chef du service « transports » avant de quitter son poste pour prendre la direction du service « transports » d’une autre Région.
- Un titulaire de 3^{ème} cycle en aménagement du territoire. Ingénieur territorial responsable des dessertes ferroviaires, il est promu directeur par la voie de la promotion interne avec le statut d’ingénieur principal.

Il serait tentant de conclure au *statu quo* et à une forme d’incapacité des collectivités régionales ; d’autant que ces dernières ont en charge une multiplicité de domaines d’action et qu’elles sont des acteurs sectoriels relativement récents. Une telle conclusion n’est cependant pas entièrement satisfaisante. La première raison est que la régionalisation suscite une division du travail régional. Les Régions sont

autorités organisatrices, ce qui signifie qu’elles définissent et endossent la responsabilité de leurs politiques. La SNCF et RFF ont comparativement des métiers plus techniques, même s’il conviendrait d’apporter d’importantes nuances concernant la nature de ces différents métiers. Quant à la DRE, son rôle est de moins en moins important (nous y reviendrons plus longuement dans la section suivante). Elle intervient surtout dans la mise en œuvre des politiques de l’État, la conduite de projets en partenariat avec les collectivités et des missions d’animation, d’observation et d’assistance aux acteurs locaux de transports. Les collectivités n’ont donc pas réellement les mêmes besoins « savants » que leurs partenaires. Leurs efforts, ainsi que ceux des bureaux d’études qu’elles mobilisent, sont orientés vers une approche plus socio-économique, juridique et financière que technique ou industrielle.

L’argument trouve toutefois rapidement ses limites dans l’observation des rapports inter-acteurs. Les asymétries en matière d’expertise sont à l’origine de nombreux conflits et relancent régulièrement la question de la confiance entre associés-rivaux. Les Régions sont soucieuses de ne pas se laisser imposer n’importe quelles conditions et ont réalisé, parfois à leurs dépens, que la définition des politiques de transports collectifs nécessitait un minimum de compétence technique.

De nombreuses collectivités ont donc « pioché » dans les viviers de spécialistes (SNCF, Équipement). Certaines ont mis l’accent sur l’embauche de jeunes ingénieurs, partant du principe que ceux-ci apprendraient leur métier « sur le tas ». On peut dans tous les cas évoquer une *professionnalisation des administrations régionales*. Tous les domaines ne sont pas également concernés par la progression de l’expertise. Les améliorations sont par exemple notables en matière de contrôle de gestion et de suivi des conventions. La réponse du directeur du transport public de la SNCF à la question « Quel changement majeur entre les négociations de 2002 et celles d’aujourd’hui [2006] ? » est assez claire :

« En face de nous, il y a davantage de très bons connaisseurs du chemin de fer. Ils savent fabriquer des offres ferroviaires, contrôler la gestion, compter, et ils connaissent bien nos coûts. Leurs équipes sont plus nombreuses et pointues. Nous voyons la différence »¹.

¹ « Jean-Pierre Farandou : “c’est clair, les Régions veulent plus pour moins cher” », *La Vie du Rail*, 6 décembre 2006.

Le rôle d’autorité organisatrice appelle un savoir spécifique dont les Régions disposent de plus en plus. Il s’agit d’un savoir émergent, inégalement partagé et qui ne remet pas fondamentalement en cause la mainmise de la SNCF et de RFF sur l’expertise sectorielle. Les capacités d’expertise ne permettent pas, à elles seules, aux conseils régionaux de s’affirmer dans les systèmes d’acteurs. Mais elles les aident à contrôler les négociations et d’avancer dans l’affirmation de leurs propres priorités.

Le recours à des bureaux d’études et les pratiques de mutualisation par le biais de l’ARF et du GART constituent un autre moyen, pour elles, de renforcer leurs capacités d’expertise.

2.3. D’autres vecteurs d’expertise : l’externalisation et la mutualisation

La « matière grise » sur laquelle s’appuient les politiques de transports collectifs n’est pas un monopole de production des services techniques. C’est la raison pour laquelle les développements précédents doivent être complétés par une analyse des recours à d’autres canaux d’expertise. Si les administrations régionales se sont étoffées ces dernières années, leurs capacités d’expertise demeurent limitées. Certains sujets appellent des savoirs parfois trop spécialisés et/ou faisant l’objet d’une mobilisation trop ponctuelle pour être disponibles en interne. L’appel à des bureaux d’études permet de pallier ces manques. Par ailleurs, l’ARF et le GART ont mis en place des réseaux facilitant l’échange d’information et de savoirs.

2.3.1. Un recours fréquent aux bureaux d’études

L’externalisation de l’expertise vers des bureaux privés est une tendance assez générale, qui s’observe aux différents échelons de l’action publique (Genard, Jacob, 2004). Lorsque l’expertise fait défaut en interne, les Régions n’hésitent pas à faire appel à des organismes extérieurs. Le principal enjeu consiste à recourir à une expertise indépendante de la SNCF. Cette dernière contrôle l’essentiel de l’ingénierie ferroviaire. L’ingénierie SNCF (IG) assure 98% de l’activité d’entretien du réseau pour le compte de RFF. En raison de son statut de maître d’ouvrage délégué,

l’entreprise sous-traite en interne à IG ou à Inexia¹ l’activité d’ingénierie. L’ingénierie ferroviaire se trouve également, dans une moindre mesure, à RFF (qui fait faire à des bureaux d’études plus qu’il ne fait lui-même) et à l’EPSF². Le marché des bureaux d’études est dominé par quelques grands acteurs, dont certains ont un lien très fort avec la SNCF. Outre Inexia, que la SNCF possède à 100%, l’entreprise détient 36% de Systra, autre bureau spécialisé dans l’ingénierie ferroviaire, qui est une filiale commune à la RATP et la SNCF. AREP est une filiale de la SNCF spécialisée dans la conception et la réalisation de bâtiments et Effia une autre filiale de la SNCF, elle-même composée de sept filiales dont l’une, Effia MTI, est une société d’études, d’ingénierie et de conseil spécialisée dans les transports publics.

Si l’on observe le marché de manière un peu plus fine, l’ingénierie des infrastructures et la maîtrise d’œuvre (conception et réalisation des lignes et des équipements) sont un quasi-monopole des bureaux d’études issus de la SNCF (Systra, Inexia), même si d’autres bureaux se positionnent aussi sur ce segment (Egis, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, Ingerop, SETEC, Arcadis, etc.). L’expertise liée à l’exploitation ferroviaire (planification des horaires, disponibilité des sillons, etc.) ne fait l’objet d’un positionnement que de quelques bureaux d’études (comme SMA, bureau suisse auquel les Régions font parfois appel lorsqu’elles recherchent une expertise indépendante de la SNCF). L’analyse de la demande de déplacement (études de trafic, enquêtes de marché, etc.) est le fait de bureaux d’études beaucoup plus nombreux, y compris de petites structures. Si les Régions ont plutôt recours aux deux derniers types d’expertise, les aspects liés à l’infrastructure et à la maîtrise d’œuvre sont au cœur des politiques ferroviaires. Les bureaux d’études qui interviennent sur ces domaines sont appelés à jouer un rôle dans l’élaboration de projets interférant avec les transports collectifs régionaux, comme les projets inscrits au CPER, par exemple.

¹ Filiale du groupe SNCF destinée à reprendre les activités d’ingénierie de l’entreprise sur le marché concurrentiel en participant notamment, au sein de groupements, aux consultations lancées par RFF pour la réalisation de projets en PPP.

² Nous rappelons que l’Établissement public de sécurité ferroviaire, mis en place en 2006, délivre des autorisations (mises en exploitation de nouveaux matériels roulants ou éléments d’infrastructure, certificats de sécurité des entreprises ferroviaires, agréments de sécurité des gestionnaires d’infrastructure, etc.), contrôle le respect des autorisations délivrées, supervise la sécurité du réseau, participe à l’établissement des règles de sécurité ferroviaire, pilote la coordination de l’expertise auprès de l’Agence ferroviaire européenne et développe la coopération avec ses homologues européens.

Les appels d'offre d'études des Régions concernent de multiples domaines : étude des scénarii possibles du système régional de transport, analyse des déplacements, étude de matériel roulant, exploitation du réseau régional, mise en place d'un système billettique, enquête de satisfaction, assistance juridique et financière à la réalisation des conventions, etc. La réalisation des schémas régionaux de transport, mobilise également beaucoup les bureaux d'études privés¹. Des études sont réalisées pour dresser un état des lieux de la situation actuelle, établir des scénarii, aider les Régions à définir des objectifs et à envisager les moyens d'y répondre. Mais la recherche d'une expertise indépendante ne dispense pas les collectivités de se constituer une expertise propre, bien au contraire. Il ne suffit pas, en effet, de commander des études, encore faut-il être en mesure de les encadrer.

La commande et le suivi d'études fait partie de la vie quotidienne des directions « transports » des conseils régionaux. En revanche, le recours à l'évaluation de politiques publiques² est beaucoup moins répandu. À ce titre, certaines Régions, comme la Bretagne et Rhône-Alpes, se distinguent de la plupart des autres collectivités, même si l'évaluation n'a donné lieu, jusqu'à présent, qu'à des modifications marginales de l'action régionale (Fontaine, Warin, 2001). À notre connaissance, seule la région Rhône-Alpes a commandé une évaluation sur l'organisation des transports collectifs régionaux (1999). Pour cela, elle s'est adressée au Centre européen d'expertise en évaluation (C3E)³.

Selon Gilles Debizet (2004 : 343), « le renforcement récent des compétences dans le domaine du transport des agglomérations et des régions a obligé ces jeunes institutions territoriales à recourir à des [bureaux d'études] externes puisque leurs

¹ ITER est un bureau d'études que l'on retrouve fréquemment dans la réalisation des SRT. Son histoire est intéressante. Cet organisme a été créé en 1978 à une époque où le conseil régional de Midi-Pyrénées souhaitait s'occuper de transport ferroviaire. L'EPR ne pouvait alors pas embaucher de personnel. Un bureau d'études a donc été créé en marge de la Région, d'abord pour faire de la gestion courante. ITER réalisait des enquêtes, participait aux propositions de modification de l'offre et aux discussions avec la SNCF. L'organisme avait un « contrat moral » de deux ans avec la Région. Puis il a travaillé pour d'autres commanditaires, essentiellement publics (autres Régions, mais également Départements et intercommunalités). Nous avons ici une nouvelle preuve du dynamisme précoce de la Région Midi-Pyrénées. Alors que la situation était peu propice à un investissement des Régions au-delà d'une aide à la gestion du déclin des dessertes de proximité, le conseil régional a trouvé à travers ITER le moyen de se constituer des capacités d'expertise sans embaucher directement de personnel.

² L'évaluation peut se définir comme « l'activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale, ainsi que la préparation de mesures nouvelles » (Leca, 1993 : 165).

³ Le C3E, basé à Lyon, a été fondé par Eric Monnier, qui a été un « pionnier » de l'évaluation des politiques publiques en France et l'auteur de l'un des premiers ouvrages en langue française consacré à ce sujet (Monnier, 1987).

services internes de maîtrise d’œuvre et de programmation sont peu étoffés voire inexistants ». Il est vrai que les Régions ont beaucoup eu recours à une expertise extérieure. Toutefois, nous avons vu que les Régions disposaient de services techniques de plus en plus étoffés. De plus, si l’expertise concurrentielle se développe au niveau régional, ce développement connaît des limites. L’expertise sectorielle reste un quasi-monopole de la SNCF et de ses filiales. La communication de certaines données (coûts d’exploitation, fréquentation des trains, etc.) est en outre soumise à un contrôle strict de la part de l’entreprise, ce qui ne facilite pas le travail des bureaux d’études.

2.3.2. L’ARF, le GART et leur réseau d’échanges

Pour faire face à la SNCF, une autre solution a consisté pour les Régions à mutualiser les informations, les savoirs et les compétences. Cette mutualisation a eu lieu principalement par le biais de deux organismes : l’ARF et le GART.

L’ARF est une structure légère qui vise à échanger des informations, partager des expériences, étudier des projets de textes législatifs et réglementaires pour anticiper l’évolution de la loi, conduire l’audition d’experts et d’intervenants extérieurs et proposer des positions communes. L’association fonctionne par commissions thématiques. L’une des 25 commissions est consacrée aux infrastructures et aux transports. Elle est présidée par Martin Malvy, président de la Région Midi-Pyrénées¹, et Bernard Soulage, vice-président PS de la Région Rhône-Alpes en charge des transports. Cette commission réunit généralement les vice-présidents en charge des transports ainsi que les directeurs « transports » des Régions. Elle compte elle-même plusieurs groupes de travail, où interviennent des représentants des directions « transports » : « conventions TER » ; « matériel ferroviaire » ; « gares/péages » ; « billettique/information » ; « ports et aéroports » ; « routes ». Le travail de chacun de ces groupes est piloté par le service technique d’une Région. Le groupe « conventions TER » est piloté par Midi-Pyrénées (qui a renouvelé sa convention en 2008), le groupe « matériel », par l’Alsace, le groupe « gares/péages », par Provence-Alpes-Côte d’Azur, le groupe

¹ On peut voir dans le rôle joué par M. Malvy à l’ARF un signe supplémentaire de la volonté de Midi-Pyrénées de se réinvestir en matière de transports collectifs.

« billettique/information », par Rhône-Alpes (région très avancée dans le domaine de la billettique multimodale), le groupe « ports et aéroports », par le Nord-Pas-de-Calais (région portuaire par excellence), et le groupe « routes », par l'Auvergne¹. Ces groupes de travail se réunissent tous les deux mois et rendent compte de leurs travaux devant la commission. L'ARF dispose elle-même d'une petite équipe d'une dizaine de personnes (dont trois secrétaires). Une personne est responsable d'un domaine couvrant les transports, l'environnement et l'énergie². Mais elle s'appuie beaucoup sur les services techniques des Régions.

Le GART est une structure assez modeste également, mais spécialisée dans les transports. Il veille à l'échange des « bonnes pratiques » et fait du lobbying pour le compte des autorités organisatrices. Le travail a lieu dans des commissions et des groupes de travail. La commission « Régions » est présidée par Dominique Plancke, président Verts de la commission « transports » de la Région Nord-Pas-de-Calais. Les autres élus régionaux faisant partie du conseil d'administration sont Jean-Claude Antonini, vice-président en charge des transports au conseil régional des Pays de la Loire, Jean-Claude Gayssot, vice-président en charge des transports au conseil régional du Languedoc-Roussillon, H. Haenel, vice-président en charge des transports au conseil régional d'Alsace, Serge Méry, vice-président en charge des transports au conseil régional d'Île-de-France et Bernard Soulage, vice-président en charge des transports au conseil régional de Rhône-Alpes. À côté des commissions dédiées à chaque échelon territorial, le GART a mis en place des commissions transversales sur des thèmes comme le financement et la tarification, l'intermodalité, l'innovation, l'accessibilité et la sécurité. Il dispose lui aussi de sa propre équipe. Celle-ci compte une vingtaine de collaborateurs (dont six secrétaires) et est dirigée par une personne issue de l'Équipement³. Elle se répartit en quatre pôles techniques comptant chacun deux personnes : un pôle juridique, un pôle économique, un pôle

¹ Ce groupe s'est peu réuni en raison de la faible actualité de ce domaine pour les Régions.

² Cette ingénieure des Ponts et Chaussées, ancienne directrice du développement de l'Agence foncière et technique de la région parisienne, a été conseillère technique au cabinet du ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie Claude Allègre, puis a occupé un poste au sein de l'administration du même ministère. Directrice générale de l'INRETS, puis directrice départementale de l'Équipement de la Seine-et-Marne, elle est en poste à l'ARF depuis 2006.

³ Après avoir occupé plusieurs postes au sein du réseau scientifique et technique du ministère des Transports, cette diplômée de droit et de sciences économiques est devenue chargée de mission auprès du directeur des affaires économiques et internationales du ministère (Claude Martinand) entre 1994 et 1997. Directrice des infrastructures et des transports à la DRE Île-de-France de 1998 à 2001, elle a été secrétaire générale du GART avant d'en devenir la directrice générale.

« systèmes de transport » et un pôle « environnement/aménagement » (les aspects financiers et relatifs à la communication étant gérés à part). En réalité, les adhérents du GART sont surtout des autorités urbaines et cet organisme est essentiellement tourné vers des problématiques de transport urbain.

Le partage des tâches entre les deux organisations est difficile et conflictuel. L’ARF est une association généraliste d’élus qui dispose de peu de compétences techniques. Le GART est mieux équipé techniquement, mais reste étiqueté « transport urbain ». Une répartition informelle des rôles a conduit l’ARF à gérer les contrats alors que le GART s’occupe de sujets plus techniques. Toutefois, la frontière entre les deux n’est pas évidente. L’incertitude concernant le rôle respectif des deux organismes et la superposition de certaines de leurs compétences créent des tensions¹. Les élus et les techniciens régionaux semblent tirer un meilleur profit des travaux de l’ARF que de ceux du GART, qui n’intégreraient pas suffisamment les préoccupations proprement régionales. Les acteurs du GART ont le sentiment d’être quelque peu exclus des questions relatives au transport régional. Les transports étant devenus un enjeu majeur pour les Régions, l’ARF entend garder la haute main sur ce dossier. Pourtant, les Régions pourraient profiter de l’expérience des Départements et des Agglomérations en matière de contrats.

La mutualisation fonctionne de la manière suivante : des spécialistes sont identifiés dans les Régions et sont chargés de dossiers spécifiques. Ces « personnes ressources » se retrouvent à Paris, à l’ARF ou au GART, pour partager les informations et les connaissances dont ils disposent avec leurs pairs. Cela permet la constitution d’une forme d’expertise en réseau. Par conséquent,

« il n’y a pas des gens qui savent [au GART et à l’ARF] et des gens dans les AO qui attendent qu’on leur envoie la bonne parole. La matière grise est chez chacun de nos adhérents. Nous, on les met en réseau »².

¹ Lorsque, avant 2004, le GART était orienté à gauche et l’ARF à droite, les tensions liées à la répartition des rôles se doublaient de tensions politiques.

² Entretien avec la directrice générale du GART (8 janvier 2007). L’idée d’une mise en commun des « bonnes pratiques » a fait son chemin. Le rapport Chauvineau de 2003, qui dressait un premier bilan de la régionalisation ferroviaire, recommandait non seulement la mise en place d’un comité national de suivi associant l’État, les régions, RFF et la SNCF, mais également l’institution d’un réseau d’échanges d’expériences et de comparaisons interrégionales et européennes.

En même temps, les équipes de l'ARF et du GART effectuent un travail de veille juridique et technique, diffusent des informations par l'intermédiaire de bulletins, de lettres et de dossiers.

On se souvient du rôle joué par l'ANER/APCR tout au long du processus de régionalisation. L'association a notamment participé à l'audit visant à attester les comptes de la SNCF. L'ARF a ensuite joué un rôle central dans les négociations financières lors de la généralisation de l'expérimentation. Le GART n'a pas été aussi impliqué. Mais ces deux entités ont très largement contribué à la formulation et au portage des revendications régionales (comme la possibilité, pour les Régions, de se voir attribuer directement des sillons par RFF). Elles ont joué un rôle majeur, au moment de l'élaboration des conventions Région-SNCF, dans l'échange d'informations et d'expériences. En 2001/2002, elles ont évalué les points positifs et négatifs des conventions signées cinq ans plus tôt par les Régions expérimentatrices. En 2007, date à laquelle la majorité des conventions ont été renouvelées, elles se sont à nouveau beaucoup mobilisées. L'ARF a fait appel à un prestataire extérieur et, sans participer directement aux négociations entre les Régions et la SNCF, a élaboré un certain nombre d'analyses et de préconisations utiles aux Régions¹. La mutualisation a lieu d'autant plus facilement qu'il ne s'agit pas, ici, d'accéder à des ressources rares. Ce qui est gagné par une Région n'est pas perdu par l'autre.

Les échanges entre Régions ont également lieu de manière bilatérale. En 2001/2002, toutes les Régions se sont procuré les conventions des collectivités expérimentatrices en tentant d'isoler et de reprendre les points les plus pertinents dans leurs propres réflexions, sachant pertinemment que ce qui avait été accepté ailleurs le serait ici. Par exemple, le Languedoc-Roussillon s'est largement inspiré, pour réaliser sa convention de 2002, de la convention de Rhône-Alpes et du projet de convention de Midi-Pyrénées. Les Régions pilotes n'ont pas été en reste. Ainsi, Rhône-Alpes utilisait lors de l'expérimentation un réseau de contacts, par internet, avec toutes les Régions sur différents sujets : la tarification sociale (Nord-Pas-de-Calais), le cadencement (Midi-Pyrénées), le réseau routier de substitution (Provence-Alpes-Côte d'Azur), etc. Pour réaliser sa convention 2008, la Région Midi-Pyrénées s'est appuyée sur les conventions signées par d'autres Régions en 2007 :

¹ Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur le contenu des conventions Région-SNCF.

« On s'est énormément servi des conventions signées en 2007. Le groupe technique a fait un comparatif des conventions. Sur une problématique, on met en parallèle ce qui se fait dans les autres régions, pour aider les élus et nous aider à nous situer. Ça aide de ne pas être la première à signer. [Notre chef de service] anime le groupe "conventions" à l'ARF. Donc on est au courant. Il y a eu des échanges de mails, des échanges téléphoniques sur les écueils, les recommandations, etc. [...] Sur la communication, par exemple, on s'est beaucoup inspiré de ce qu'ont fait les autres Régions. Il y a des bonnes idées à prendre un peu partout. Sur la qualité... Même sur l'architecture générale du document : sommaire, titres, etc. On a été en relation surtout avec les Régions qui ont renégocié, comme le Languedoc-Roussillon. Il y a des échanges de mails fréquents entre nous. On attendait avec impatience l'envoi des conventions signées »¹.

De manière générale, les services techniques scrutent ce qui se fait dans les autres régions et n'hésitent pas à s'inspirer des dispositifs qu'ils jugent intéressants :

« Si on ne peut pas faire mieux, on copie. Nous, on travaillait sur une tarification étudiants depuis deux ans. On a vu qu'en Aquitaine, ils allaient sortir un truc mieux que nous, plus simple. On les a copiés. Ce n'est pas Vuitton. Ils ne vont pas nous coller un procès parce qu'on les copie »².

Ce travail d'observation et de mutualisation a conduit à des phénomènes de *mimétisme*³ entre des Régions faisant face à des enjeux partagés et se heurtant à des difficultés comparables dans leur relation avec la SNCF. Ces phénomènes ont été favorisés par le fait que de nombreuses dispositions figurant dans les documents conventionnels renvoyaient à des aspects techniques, juridiques et financiers aisément transférables : système de pénalités en cas de non-réalisation de l'offre, régime de propriété du matériel roulant, critères de qualité du service, etc. Nous souscrivons toutefois à la critique d'Oliver James et Martin Lodge (2003) à l'égard des transferts de politique publique⁴. Ces auteurs estiment que les transferts sont difficiles à distinguer d'autres processus de construction de l'action publique.

¹ Entretien avec une chargée de mission à la direction des infrastructures et des transports de la Région Midi-Pyrénées (10 septembre 2007).

² Entretien avec un ancien chef du service « transports » de la Région Midi-Pyrénées (3 juin 2007).

³ Nous sommes assez proches, ici, de l'« isomorphisme mimétique » dont parlent DiMaggio et Powell (1983). Ces auteurs avancent la notion d'« isomorphisme institutionnel » pour exprimer la tendance qu'auraient les organisations à évoluer dans le sens de la conformité, soit qu'elles subissent la pression formelle et informelle d'autres organisations ou des attentes culturelles de la société (« isomorphisme coercitif »), soit que le contexte d'incertitude dans lequel elles s'inscrivent les conduisent à imiter d'autres organisations afin de réduire les coûts d'apprentissage (« isomorphisme mimétique »), soit enfin que le phénomène de professionnalisation entraîne une adhésion à des normes dominantes (« isomorphisme normatif »).

⁴ Un transfert d'action publique peut être défini comme « *a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions, etc. in one time and/or space is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or space* » (Dolowitz, Marsh, 1996).

Effectivement, si le mimétisme est indiscutablement à l’œuvre dans l’élaboration de certains aspects des politiques régionales (comme les conventions), il n’est pas évident de distinguer ce qui relève du mimétisme et ce qui relève d’autres modes d’apprentissage.

La mutualisation a quand même eu pour effet de compenser certaines carences des directions « transports » des conseils régionaux. Elle a permis aux Régions de *réduire l’incertitude et les coûts d’apprentissage* liés à leur prise de compétence dans un contexte où la capacité d’expertise est une ressource cruciale dans les rapports de force entre acteurs et dans l’élaboration de l’action publique.

3. Expertise sectorielle et acteurs des politiques régionales : un état des forces en présence

Les Régions ont renforcé leurs capacités d’expertise. Mais qu’en est-il de celles des autres acteurs ? Afin de mieux comprendre la manière dont les Régions peuvent peser dans les systèmes d’acteurs régionaux, il faut prendre la mesure des compétences dont elles disposent relativement à leurs partenaires. De ce point de vue, les DRE disposent d’une expertise généralement très faible dans le domaine des transports collectifs, et notamment dans le domaine du transport ferroviaire. Les acteurs ferroviaires (SNCF et RFF) restent dominants. Les directions régionales de ces organismes, plus ou moins bien outillées en compétences diverses, reçoivent un appui important des directions nationales.

3.1. Les difficultés de positionnement des DRE

Si le ministère de l’Équipement et les collectivités locales sont toujours en interdépendance étroite (Reigner, 2002a), la décentralisation a suscité d’importantes recompositions dans l’administration déconcentrée de l’État. Placées sous l’autorité du préfet de région, les DRE sont les services extérieurs du ministère compétents en matière de transports collectifs régionaux¹. Comme le rappelle Philippe Rigaud (2007 : 172),

« l’intervention de la DRE en matière de transports peut se résumer en 3 mots : observer, planifier, réguler.

- Observer, et étudier les évolutions du système de transport, notamment au moyen des observatoires régionaux des transports [...] ;
- Planifier les infrastructures et les services de transport, en réalisant des études prospectives, en préparant des documents de planification² [...], en produisant des

¹ Il faut sans doute dire un mot, ici, du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR), qui est le service de la préfecture de région responsable notamment du contrôle de légalité des actes de la Région. Dans ce service, une personne s’occupe (entre autres) des infrastructures et des transports. Mais son rôle se limite surtout au suivi du CPER.

² La prospective consiste à explorer les futurs possibles pour voir ce qui peut être fait. La planification renvoie à l’écriture d’un futur souhaité et à l’explication des moyens pour y parvenir.

“porter à connaissance” de la vision de l’État auprès des collectivités qui préparent des schémas ou plans de transport, de déplacement ou d’aménagement, en instruisant des débats publics et des concertations sur de grands projets. Cette planification se décline en politiques contractualisées puisque la DRE assure la préparation, la négociation et la mise en oeuvre des contrats de plan [...] ;

- Réguler, en assurant l’encadrement réglementaire du transport routier professionnel de marchandises et de voyageurs ».

Dans les années 1970, les DRE coordonnaient les études des schémas régionaux de transports collectifs élaborés par les Régions qui souhaitaient participer à l’expérimentation proposée par l’État. Mais la montée en puissance des Régions a conduit à faire perdre de la substance aux DRE. Cette évolution s’inscrit dans un déclin plus global des services déconcentrés de l’Équipement, qui ont progressivement perdu d’importantes responsabilités en matière de transport.

En 1972, 53 000 km de routes nationales ont intégré le domaine public départemental. La loi du 2 décembre 1992 a abouti à une réorganisation interne des DDE en vue d’identifier les parties de service intervenant exclusivement pour le compte du conseil général. Il ne s’agissait pas d’un transfert mais d’une « partition » des services. Celle-ci s’est traduite par la création de subdivisions départementales. Les agents de ces subdivisions étaient sous l’autorité fonctionnelle du président du conseil général et sous l’autorité hiérarchique de l’État. Suite à la loi du 13 août 2004, 17 000 km de routes nationales ont été transférés aux conseils généraux en 2006. L’État ne reste responsable que du « réseau principal structurant » constitué des seules routes et autoroutes porteuses de trafics à longue distance, desservant de grandes villes et considéré comme essentiel à l’économie nationale. Ce transfert de compétence s’est accompagné d’une importante réorganisation des services extérieurs du ministère¹. Les politiques de transport étant de plus en plus définies au niveau local, les services déconcentrés du ministère de l’Équipement s’interrogent sur ce que peut encore être leur rôle.

Cette évolution a contribué à une dévalorisation de l’État auprès des ingénieurs des Ponts et Chaussées et à un repositionnement de ces derniers en dehors de la filière territoriale. Ce repositionnement profite aux ingénieurs des TPE, qui ont su renforcer leur emprise localement. En 1998, 79% du corps était en poste à l’Équipement, plus de la moitié en DDE (Reigner 2002b : 194-195). Ces ingénieurs,

¹ La maîtrise d’ouvrage et la gestion de ce qui subsiste du réseau national ne se justifiant plus au niveau des DDE, ce sont les DRE qui exercent depuis fin 2006 la maîtrise d’ouvrage d’un réseau exploité par 11 directions interdépartementales des routes (DIR).

en supériorité numérique par rapport aux IPC, sont devenus les garants de l’inscription territoriale du ministère :

« Aux ingénieurs des Ponts et Chaussées, occupant le plus souvent des postes où le donneur d’ordre est l’État, membres d’un grand corps d’État réputé jacobin et dont l’histoire est intimement liée à la centralisation étatique [...] se sont substitués des ingénieurs des Travaux publics de l’État, porteurs d’une vision de l’action publique émanant du terrain où s’entremêlent les activités régaliennes et celles conduites par les collectivités locales » (Reigner, 2002b : 195).

Cette observation doit être rapprochée des résultats de notre enquête sur les directions « transports » des conseils régionaux. À côté des rares IPC en poste dans les collectivités, nous avons mis en évidence la présence de nombreux ingénieurs des TPE. Ces derniers investissent un espace local laissé libre par leurs homologues des Ponts et Chaussées. Selon Hélène Reigner (2002b : 195), ce renouvellement permet d’« éviter de poser la question de fond de l’adaptation des savoirs et savoir-faire [des ingénieurs des Ponts] et de leur adéquation avec les besoins émergents ».

Le décret du 5 octobre 2004 a créé huit pôles régionaux de l’État autour du préfet de région, lui-même se trouvant renforcé par la réforme de la déconcentration de 2004¹. Un pôle « transport, logement, aménagement » (ou « transport, logement, aménagement et mer » pour les régions littorales) a été mis en place, dont le responsable est le directeur régional de l’Équipement. L’échelon régional prend ainsi une importance inédite dans l’animation et la coordination des politiques de l’État. Toutefois, le renforcement des Régions bouleverse le positionnement des DRE. Ces dernières, qui restent globalement très routières, disposent d’une expertise importante en matière de maîtrise d’ouvrage, d’exploitation, d’ingénierie et de planification dans le domaine routier. Mais elles sont peu équipées en expertise ferroviaire. Une ou deux personnes en leur sein travaillent en collaboration avec les techniciens régionaux. Le peu de moyens consacrés au ferroviaire est essentiellement utilisé dans le suivi des projets inscrits aux CPER.

¹ Selon le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, le préfet de région fixe désormais des orientations pour la mise en œuvre de la politique de l’État dans sa circonscription, non seulement en matière d’aménagement du territoire et de développement économique, mais aussi en matière de développement rural, d’environnement et de développement durable, de culture, d’emploi, de logement, de rénovation urbaine, de santé publique, ainsi que pour l’exécution des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l’État. Ces orientations s’imposent aux préfets de département, qui doivent y conformer leurs décisions. Un glissement s’opère vers une « sous-préfectorisations » du préfet de département, qui conserve cependant la haute main sur certaines attributions, comme le maintien de l’ordre public.

Le réseau scientifique et technique du ministère de l’Équipement et des Transports (RST), qui pourrait servir d’appui aux DRE, est également peu outillé en matière d’expertise ferroviaire. Le RST est animé par la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques (DRAST). Il comprend notamment les centres d’études techniques de l’Équipement (CETE), le service d’études technique des routes et autoroutes (SETRA) et le centre d’études sur les réseaux, les transports, l’urbanisme et les constructions publiques (CERTU). Organisés sur une base interrégionale, les sept CETE réalisent des études, élaborent des doctrines, des méthodes et des outils techniques, assistent techniquement les services extérieurs du ministère et participent à la formation de leurs agents. Leurs compétences sont supposées recouvrir tous les domaines d’action du ministère (transports terrestres, maritimes et aériens, logement, construction, urbanisme, etc.). En réalité, ces organismes sont surtout compétents en matière d’infrastructures routières. Le SETRA est compétent en matière de routes et d’autoroutes. Il ne s’occupe donc pas de ferroviaire. Quant au CERTU, il conduit des études, notamment pour le compte de l’État et des collectivités locales, et reste l’organisme du RST le plus susceptible d’intéresser les Régions. Il réunit des compétences pluridisciplinaires, mais plutôt centrées sur l’urbain, comme le montre l’intitulé de ses équipes : urbanisme ; mobilité, transports et services urbains ; sécurité, voirie, espace public ; constructions publiques ; environnement ; systèmes techniques pour la ville ; télésystèmes et géomatique.

Depuis 2004, à la demande de la direction générale de la mer et des transports du ministère, le SETRA a proposé une formation ferroviaire de 12 jours à des chargés d’études des CETE. Cette formation, qui ne concerne qu’une poignée d’agents, ne suffit pas à donner aux services déconcentrés de l’Équipement une réelle compétence ferroviaire. Or, il existe une demande de la part des personnels des DRE vis-à-vis du RST. Ceux-ci ont besoin d’un appui d’expertise dans leurs discussions avec RFF et avec les Régions, notamment dans le cadre des projets CPER¹.

À défaut de bénéficier de compétences solides en matière ferroviaire, les DRE pourraient asseoir leur légitimité sur leur rôle en matière de planification. Toutefois, elles ont là aussi des difficultés à se positionner par rapport aux Régions.

¹ En outre, dans le cadre de la mise en concession de lignes nouvelles non attribuées à la SNCF et de l’ouverture à la concurrence du marché ferroviaire, le ministère doit pouvoir disposer d’une expertise propre.

D'une part, on assiste au niveau national à un recul général de la planification. Outre le passage symbolique des contrats de *plan* aux contrats de *projets* État-Région et de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), les exercices de planification se font plus rares. Après l'abandon des schémas de services collectifs¹, ces derniers se résument pour l'essentiel au Conseil interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT), qui consiste plutôt à dresser périodiquement un « catalogue » de grands projets². D'autre part, l'articulation entre les exercices de prospective réalisés par le ministère et la planification régionale demeure relativement faible. Les DRE continuent de se référer aux projections à long terme élaborées par les services centraux du ministère alors que les Régions adoptent leurs propres schémas. Or, ces derniers tendent à se démarquer de la vision de l'État.

Les DRE se trouvent dans une situation difficile. D'un côté, elles passent, aux yeux des Régions, pour les acteurs chargés de gérer régionalement le désengagement de l'État. D'un autre côté, elles reçoivent des injonctions contradictoires du niveau central, dont le pilotage paraît plutôt aléatoire. Les DRE, comme les DDE, peinent à trouver leur place face à la montée en puissance des pouvoirs locaux. Cette difficulté est d'autant plus forte que les DRE ne disposent pas des capacités d'expertise qui leur permettraient de pouvoir véritablement dialoguer avec les autres acteurs, par exemple sur la base d'analyses prospectives régionalisées sur l'évolution des systèmes de transports.

¹ Nous rappelons que ces schémas ont été introduits par la loi Voynet. Dans le domaine des transports, deux schémas avaient été annoncés, l'un pour les voyageurs, l'autre pour les marchandises. Il s'agissait d'analyser les besoins et de rechercher les moyens de les satisfaire en optimisant l'existant, autrement dit en trouvant d'autres solutions que des investissements nouveaux. Ces schémas ont été supprimés par l'ordonnance du 8 juin 2005.

² Mais finalement, la succession, sans réelle cohérence, des schémas de planification ne modifie qu'à la marge la liste des projets considérés comme pertinents : « Les modes de planification changent plus vite que les projets ne se font. Moi, j'ai connu le schéma directeur en 1991, qui résultait de l'expérience du TGV Paris – Lyon. L'avenir de la SNCF, c'était le TGV. Mais on s'est vite aperçu des limites. Après, il y a eu les schémas de services, qui ont été abrogés en catimini. Et aujourd'hui, ce qui prévaut, c'est la carte du CIAT du 18 décembre 2003. C'est toujours les mêmes projets. Il y en a moins, on a sélectionné, mais *grosso modo* ça reste les mêmes projets ». Entretien avec le responsable du service « aménagement et transport », DRE Centre (15 juin 2007).

3.2. Des acteurs ferroviaires mieux structurés

La SNCF et RFF sont deux organisations centralisées. La SNCF est organisée territorialement en directions régionales. Ces dernières disposent d’une autonomie très relative. Le pilotage régional du TER est confié, pour chaque région politique et administrative, à une direction d’activité TER. Celle-ci est responsable des relations institutionnelles avec le conseil régional et de l’exécution de la convention. Le directeur d’activité TER est le directeur régional SNCF. C’est lui, notamment, qui signe la convention avec le président de Région. Tout ce qui relève concrètement de la maîtrise d’ouvrage est du ressort de la direction déléguée TER (DDTER). Placés sous l’autorité des directeurs régionaux, les directeurs délégués TER ont été mis en place en 2000. Ils sont les principaux interlocuteurs des Régions. Les effectifs de ces directions oscillent entre une vingtaine (Basse-Normandie, Poitou-Charentes¹) et 80 (Rhône-Alpes) personnes. Concernant les quatre régions étudiées, les effectifs varient entre 30 et 50 personnes.

Les DDTER sont constituées en pôles relativement similaires. En Alsace, la DDTER est organisée en quatre pôles :

- *un pôle « développement »*, qui s’occupe des études à moyen-long terme et des projets de développement. Ce pôle réalise des simulations, des dossiers de marché, analyse les évolutions de la population, etc. ;
- *un pôle « commercial/marketing »*, qui est beaucoup plus directement dans l’opérationnel. Celui-ci gère les aspects tarifaires, l’animation et la communication commerciales ;
- *un pôle « production »*, qui a la charge de la conception du plan de transport (services annuels), de la mise en œuvre opérationnelle de ce plan et de la production quotidienne (incluant les travaux, les circulations exceptionnelles, les situations d’imprévues, etc.) ;
- *un pôle « gestion/conventionnement »*, qui s’occupe de la gestion en interne et de la relation juridique avec l’autorité organisatrice.

Dans le Centre, cinq pôles ont été créés :

¹ Dans ces régions, des compétences sont mutualisées avec d’autres directions.

- un pôle « *ingénierie* », qui travaille sur l’offre. Ce pôle réalise en interne le travail qui a lieu en amont de la production, en traitant les commandes. Ce travail s’achève plusieurs mois avant la mise en place d’une nouvelle desserte ;
- un pôle « *prestation* », qui gère les relations avec les établissements, le suivi de la facturation de la production (par exemple, la nuit d’hôtel d’un voyageur dont le train a été annulé) et l’information aux voyageurs ;
- un pôle « *gestion/finances* », qui s’occupe des recettes, des péages, du compte qualité, etc. ;
- un pôle *commercial* (vente et commercialisation, billettique, études marketing, etc.) ;
- un pôle « *production* », qui gère la production au quotidien¹.

Dans les DDTER, la SNCF dispose de compétences plutôt tournées vers la gestion des contrats, que ce soit avec les Régions ou en interne avec les différentes activités². Les DDTER disposent également de compétences en matière d’exploitation ferroviaire et de marketing. Elles reçoivent un appui important du niveau central. 140 personnes environ s’occupaient spécifiquement du TER au siège de la SNCF en 2007. Le rôle de la direction du transport public consiste d’ailleurs principalement à piloter et à assister les DDTER. Elle définit les objectifs, fait circuler les « bonnes pratiques » et contribue à mutualiser les compétences, dont certaines font défaut aux DDTER. Elle dispose notamment de compétences extrêmement pointues dans le domaine juridique, le marketing et les études de stratégie.

Encadré n°8 – La direction du TER à la SNCF

Le service d’action régionale comptait une trentaine de personnes au milieu des années 1980. Après le départ de J. Chauvineau en 1999, le SAR (devenu la DAR – direction de l’action régionale) a été gérée quelques mois par Olivier Marembaud. Diplômé de l’École supérieure des Mines de Nancy, ce dernier est entré à la SNCF en 1974. Il était depuis 1993 directeur adjoint de l’action régionale de la SNCF. La DAR a ensuite été dirigée par Christian Cochet de 2000 à 2003. X-Ponts entré à la SNCF en 1984, C. Cochet a été

¹ Voir, à titre d’exemple, l’organigramme de la DDTER Centre en annexe n°7.

² Celles-ci continuent à être pilotés par des responsables de métier : contrôleurs, conducteurs, gares, matériel, etc. La production du service nécessite de passer des contrats avec les responsables de chacun de ces métiers.

directeur de cabinet de Louis Gallois de 1997 à 1998 et directeur de la région SNCF de Lille de 1998 à 2000. Puis la DAR, qui s’appelait désormais la DTPRL (direction du transport public régional et local), a été dirigée par Bernard Sinou. Ancien élève de Polytechnique, diplômé de l’ENSAE, celui-ci a été DGS de la Région Rhône-Alpes de 1993 à 2000 et directeur de la stratégie et du développement à la DTPRL entre 2000 et 2003. Alors que la plupart des directeurs de l’action régionale étaient issus du « sérail », B. Sinou n’était pas, à l’origine, un spécialiste des chemins de fer.

En 2006, Jean-Pierre Farandou a succédé à B. Sinou à la tête d’une entité de 200 personnes (la direction du transport public, laquelle a été finalement fondue dans un ensemble appelé SNCF Proximités) regroupant le TER, le Transilien, les Corail intercités et l’ensemble des filiales liées au transport public. Ingénieur civil des Mines, J.-P. Farandou a fait une grande partie de sa carrière à la SNCF. Après avoir occupé des postes de responsable production et marketing, il a été nommé chef de projet pour le lancement du TGV Paris – Lille en 1993. Puis il a été directeur général de Thalys International, directeur adjoint Grandes lignes, directeur de la région SNCF de Lyon, directeur général de Keolis Lyon, avant de devenir directeur de la branche SNCF Proximités.

RFF, qui compte environ 800 collaborateurs, a régionalisé son organisation à partir de 2002 pour avoir plus de compétences et de personnels présents sur le terrain et pouvoir ainsi mieux répondre à l’enjeu de la régionalisation des transports collectifs. Le périmètre des directions régionales de RFF correspond à celui d’une (Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées), deux (Centre-Limousin) ou trois (Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne) collectivité(s) régionale(s). Ces entités comptent entre 20 et 40 personnes. Chaque direction est structurée de la même manière, en quatre services : un service administratif et financier, un service « aménagement/patrimoine », un service « gestion du réseau » et un service des projets d’investissement. À ces services s’ajoute, le cas échéant, une mission en charge d’une ligne nouvelle (Montpellier – Perpignan à la direction régionale Languedoc-Roussillon, Lyon – Turin à la direction régionale Rhône-Alpes-Auvergne, etc.), qui dépend directement du siège et non du directeur régional¹. Les directions régionales ont pour mission d’assurer la représentation de RFF dans les régions, d’entretenir les relations avec les acteurs locaux et de mettre en œuvre la politique de RFF. Elles sont en relation avec les conseils régionaux, en particulier dans le cadre de la réalisation de projets ferroviaires inscrits ou non aux CPER.

Les directions régionales de RFF disposent de compétences assez diverses (sciences de l’ingénieur, aménagement, compétences juridiques). Comme les

¹ Voir l’organigramme de la direction régionale RFF du Centre-Limousin en annexe n°8. Nous présentons l’organigramme de cette direction régionale afin de pouvoir la comparer à celle de la DDTER de la même région.

DDTER, elles disposent de l’appui des directions centrales. Toutefois, aucun service n’est exclusivement consacré au transport régional au siège de RFF. Le TER concerne plusieurs directions (direction de la stratégie et du développement durable, direction de la rénovation du réseau, direction des investissements, direction du développement) sans en concerner une spécifiquement. Mais les relations entre RFF et les Régions ne sont pas institutionnalisées comme le sont celles entre RFF et la SNCF, d’une part, la SNCF et les Régions, d’autre part.

Il existe une réelle dissymétrie entre les capacités d’expertise des Régions et celles des acteurs ferroviaires. Les grands établissements ferroviaires continuent de monopoliser l’essentiel du savoir technique. Au nom du secret commercial, la SNCF garde pour elle des données concernant les coûts d’exploitation, la clientèle ou encore les trafics TER, l’ouverture à la concurrence rendant ces données encore plus sensibles. Les membres des grands corps techniques, qui disposent de l’expertise légitime et d’importants réseaux interpersonnels, sont presque totalement absents des collectivités régionales. Ils occupent en revanche de nombreux postes de direction au sein des établissements ferroviaires. Les DDTER et les directions régionales de RFF tirent profit d’un fort soutien des directions nationales. Non seulement celles-ci favorisent la mutualisation des savoirs et des expériences locales, mais elles enrichissent également les compétences présentes à l’échelle régionale.

Conclusion du chapitre 4 – Vers une redéfinition partielle du secteur

Malgré la remise en cause du modèle traditionnel d’action publique « à la française », les ingénieurs d’État continuent largement de dominer le secteur ferroviaire. Les énarques bénéficient également de postes dans le haut encadrement des établissements ferroviaires. Mais ils sont peu présents dans les strates immédiatement inférieures, où les IPC demeurent bien représentés. L’identité des élites sectorielles a cependant évolué : les ingénieurs d’État des années 1960 ne sont pas ceux des années 1990. Du point de vue de l’action publique, cette évolution résulte de, et contribue à, la domination de la norme commerciale, qui consiste de plus en plus en la traduction nationale de dynamiques impulsées à l’échelle européenne (et présentées comme inéluctables). Ce rapport entre les orientations de l’action publique et l’identité des groupes sociaux impliqués dans son élaboration est au cœur de l’approche par les référentiels. Selon cette même approche, l’un des facteurs qui explique la domination de ces groupes sociaux réside dans leur monopole de l’expertise légitime. Mobilisée dans l’analyse d’un processus de régionalisation, l’approche par les référentiels conduit donc directement à s’interroger sur les recompositions de l’expertise sectorielle.

Les usages régionaux de la compétence « transports collectifs » sont fortement tributaires de la norme commerciale. Cependant, la régionalisation des transports collectifs a débouché sur une certaine redistribution de l’expertise. Les Régions sont de plus en plus en mesure de développer des argumentaires sur la base de leur propre vision du système régional de transport. Cette professionnalisation n’est pas bien vécue du côté de la SNCF, qui a longtemps eu l’habitude de « dire » l’intérêt général¹. Toutefois, les grandes organisations ferroviaires conservent des ressources d’expertise très importantes, qui leur confèrent un rôle toujours fondamental au sein du secteur.

¹ C’est le sens de cette déclaration sévère de C. Martinand : « La chose la plus insupportable pour les gens de la SNCF, c’est d’avoir perdu le monopole de l’expertise. [...] On va chercher des Suisses pour leur montrer qu’ils ne sont pas forcément les meilleurs. Deuxièmement, dans les Régions, il y a des gens de plus en plus compétents pour contester ce qu’ils disent ». Entretien avec Claude Martinand réalisé par Jean-Pierre Williot (5 avril 2007).

Les recompositions qui ont eu lieu ces dernières années en matière d’expertise n’ont pas créé les conditions d’un changement de référentiel. En revanche, elles ont rendu les contestations de la norme commerciale plus efficaces. *Elles ont participé, « par le bas », à la redéfinition partielle du secteur.* Cette redéfinition, dont nous avons étudié plus haut les modalités concrètes, provient beaucoup de l’implication politique et financière des Régions dans le secteur, qui leur donne les moyens de se faire entendre au niveau national. Parallèlement, la professionnalisation des services permet, dans chaque région, de formaliser et d’opérationnaliser des priorités régionales mieux « armées », de ce fait, pour faire face aux logiques portées par les acteurs sectoriels.

Dans les deux chapitres précédents, nous avons surtout mis l’accent sur les enjeux communs à l’ensemble des Régions, même si nous avons vu, par exemple, que les Régions avaient fait des choix différents en matière de constitution de leurs services. Nous allons à présent introduire des éléments de différenciation régionale. L’un des principaux vecteurs de différenciation concerne le fonctionnement des systèmes d’acteurs régionaux.

Chapitre 5 – Des systèmes d’acteurs régionaux au fonctionnement différencié

La régionalisation des transports collectifs prend forme « à l’épreuve » du secteur. Le TER est le résultat d’une tension entre des objectifs régionaux et des politiques ferroviaires élaborées au niveau national. Mais les rapports au secteur se jouent également à l’échelle régionale. La régionalisation des transports collectifs n’existe que parce que des acteurs évoluant à ce niveau la mettent en œuvre quotidiennement. Lorsque l’on se concentre sur l’échelon régional, le référentiel devient alors un ordre trop homogénéisé et « descendant » (Warin, 1995). Il ne permet pas d’envisager les acteurs dans leur complexité de référence. Or, ceux-ci ne sont pas dans la même situation de discussion du référentiel. Il s’agit par conséquent de « *réencastrer* » territorialement l’analyse des relations entre Régions et acteurs sectoriels, en faisant l’hypothèse que la nature de ces relations a un effet sur les produits de l’action régionale.

Cette analyse des relations inter-acteurs repose sur une double approche. Prenant au sérieux l’état et l’évolution des rapports de pouvoir, elle fera en même temps une large place à la problématique de l’apprentissage. Ces deux approches sont en fait étroitement liées. La littérature sur l’apprentissage se base sur l’idée que les politiques publiques ne traduisent pas uniquement des rapports de force, mais qu’elles se construisent aussi à partir de savoirs dans un contexte d’incertitude :

« Politics finds its source not only in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do. Finding feasible courses of action includes, but is more than, locating which way the vectors of political pressure are pushing. Governments not only “power” (or whatever the verb form of that approach might be); they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on society’s behalf; it entails both deciding and knowing » (Heclø, 1974 : 305).

Activité plus ou moins consciente, la problématique de l’apprentissage, forme de changement sans rupture (Hall, 1993), conduit à s’intéresser aux manières dont les acteurs perçoivent les effets de l’action publique (ou le décalage entre l’action publique et son environnement) et aux façons dont leur expérience et leurs

perceptions sont investies dans l’élaboration des politiques. Ce qui est « appris » ne se limite pas au contenu et aux instruments des politiques publiques mais concerne également la nature des relations et des rapports de force qui caractérisent les systèmes d’acteurs. En outre, l’apprentissage est susceptible de modifier les rapports de pouvoir.

Après un rapide préambule sur les raisons qui nous ont conduit à retenir la notion de système d’acteurs (plutôt que celle de réseau de politique publique, par exemple), nous procéderons en trois temps. Nous commencerons par dresser un panorama des quatre systèmes d’acteurs régionaux dont nous avons observé le fonctionnement (section 1). Nous placerons ensuite la focale sur les conventions d’exploitation Région-SNCF, qui constituent un aspect essentiel des politiques régionales de transports collectifs. Nous verrons que ces documents sont à la fois le résultat de mécanismes d’apprentissage et l’expression d’un état des relations Région-SNCF ainsi que d’un mode d’action régionale (section 2). Enfin, à partir de ces observations, nous nous interrogerons sur la manière de caractériser la gouvernance régionale (section 3).

Préambule – Pourquoi des « systèmes d'acteurs » régionaux ?

Plusieurs notions peuvent être mobilisées pour analyser les interdépendances entre acteurs des politiques publiques. L'« *advocacy coalition framework* » (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) et la « communauté épistémique » (Haas, 1992) en sont des exemples. Cependant, sans rentrer dans le détail, l'usage de ces notions est relativement circonscrit et nécessite qu'un nombre assez important de conditions soient réunies. L'*advocacy coalition* est constituée d'« *actors from a variety of public and private institutions at all levels of government who share a set of basic beliefs (policy goals plus causal and other perceptions) and who seek to manipulate the rules, budgets and personnel of governmental institutions in order to achieve these goals over time* » (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993 : 5). La communauté épistémique est un réseau de professionnel dont les membres ont « (1) *a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs [...]; (3) shared notions of validity [...]; and (4) a common policy enterprise [...]* » (Hass, 1992 : 3).

La notion de réseau de politique publique se prête à des applications beaucoup plus larges. Un réseau de politique publique peut être défini de la manière suivante :

« *a cluster or complex of organisations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other clusters or complexes by breaks in the structure of resources dependencies* » (Rhodes, 1997 : 37).

L'intérêt de cette notion est apparu en raison de la multiplication d'acteurs organisés dans la vie politique et sociale, de l'importance de la sectorisation et de la différenciation entre les programmes d'action publique, de la multiplication des acteurs intervenant dans les politiques publiques, de l'augmentation des cibles de l'action publique, de la décentralisation et de la fragmentation de l'État, de l'atténuation de la frontière public/privé, du rôle croissant des acteurs privés dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques, de la « transnationalisation » des politiques nationales et de l'interdépendance et de la complexité grandissantes des questions politiques et sociales qui rendent cruciales la maîtrise de l'information et la production d'expertise (Kenis, Schneider, 1991).

R. Rhodes et D. Marsh (1992) ont mis au point une typologie des réseaux de politique publique. Englobant tout type de configuration, cette typologie propose un continuum entre deux extrémités, représentées d’un côté par la communauté de politique publique (*policy community*) et, de l’autre, par le réseau thématique (*issue network*). Plusieurs dimensions sont prises en compte : le nombre de participants, le type d’intérêt, la fréquence de l’interaction, la continuité, le consensus et la distribution des ressources et du pouvoir. Alors que les réseaux thématiques se définissent par une participation large, des contacts et un accès irréguliers, un haut degré de conflictualité, des ressources limitées et un pouvoir inégal, les communautés de politique publique se caractérisent par un nombre restreint de participants hautement intégrés et partageant un certain nombre de valeurs, des ressources importantes que les participants échangent et un certain équilibre du pouvoir. D’après Rhodes et Marsh, n’importe quel réseau pourrait être localisé le long de ce continuum.

Les politiques régionales de transports collectifs sont bien « le résultat de la coopération plus ou moins stable, non-hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts » (Le Galès, 1995 : 14). Suivant la typologie de Rhodes et Marsh, la configuration d’acteurs observée dans notre cas présente des points communs avec la *policy community*¹ : le nombre de participants est réduit (Région, SNCF, RFF et services du ministère), le réseau est stable et fermé, les interactions sont quotidiennes, continues et institutionnalisées. En revanche, si les acteurs peuvent partager certaines valeurs et normes, le conflit n’est jamais absent, ce qui est plutôt une caractéristique des réseaux thématiques.

On se heurte ici au gradualisme (« *degreeism* »), qui est l’un des travers possibles de l’analyse comparée. Celui-ci consiste à remplacer les différences de types par des différences de degrés (Sartori, 1991). Plutôt que de distinguer un chat et un chien, il conduit à parler de degrés de « chat-chien ». Comme l’affirme Keith Dowding (1995 : 141) dans sa critique des *policy networks* :

¹ La *policy community* constitue le « noyau dur » de l’approche par les réseaux. Comme le rappelle Mark Thatcher (1995), on peut trouver des systèmes d’action partout, mais c’est lorsque ces réseaux présentent les caractéristiques d’une communauté de politique publique que l’approche est la plus intéressante.

« you cannot have a theory about dogs which only applies to alsatians and not poodles, then study two dogs and conclude that one is more poodle-like and the other one more alsatian-like. That is not a theory; it is a system of classification ».

De même, selon M. Thatcher (2004 : 388-389),

« les controverses sémantiques pour savoir si le terme générique devait être celui de “réseau de politiques publiques” ou celui de “communauté de politiques publiques” ont créé beaucoup de confusion. En effet, en même temps que les termes de réseau ou de communauté de politiques publiques devenaient génériques, les définitions devenaient de plus en plus lâches et souvent contradictoires. [...] La définition de ces catégories est finalement assez pauvre, et l’identification des types de réseau en pratique difficile ».

Par ailleurs, un autre problème se pose, dans notre cas, avec l’utilisation du terme « réseau ». Nous avons fait usage de ce terme au sens de réseau technique, pour évoquer l’infrastructure et les services ferroviaires. La possibilité existe, donc, d’une confusion entre les usages multiples de ce terme¹. Nous ne prendrons pas le risque de mobiliser dans les mêmes développements les notions de réseau technique et de réseau de politique publique. Mais au-delà du souci de clarté, nous ne souhaitons pas céder, en multipliant les références aux réseaux en tout genre, à une sorte de mythe du réseau.

Le réseau est en effet devenu une véritable *doxa* :

« Désormais, le réseau saisit tout et n’importe quoi dans ses filets. Il est devenu une idéologie, une “rétiologie”² qui recycle des images symboliques qu’il a portées, notamment la promesse d’un passage vers le futur » (Musso, 2003a : 240).

La figure du réseau est présente dans toutes les disciplines scientifiques (« dures » et « molles »). Elle est utilisée pour mettre l’accent, entre usages métaphoriques et tentatives de conceptualisation des temps post-modernes (Négrier, 1999), sur l’interrelation, l’intermédiation ou encore l’interconnexion. « Notion passe-partout » issue d’une dégradation de l’utopie sociale saint-simonienne, elle ne peut plus

¹ D’autant que le réseau est une notion clé de la sociologie des sciences et des techniques, dont nous avons également parlé. Dans cette perspective, le « réseau sociotechnique », associant « actants » humains et non-humains, constitue le résultat plus ou moins solidifié d’un processus de traduction.

² P. Musso (2003 : 326-327) définit la « rétiologie » comme « une idéologie à prétention utopique, une utopie technologique, c’est-à-dire dont le référent se réduit au fétichisme des réseaux techniques, notamment d’Internet et des réseaux télé-informatiques. [...] Appuyée sur les marqueurs saint-simoniens de la fiction réticulaire, la rétiologie annonce la société future – la société “post” – déjà en œuvre dans la construction des réseaux techniques, l’imaginaire et les pratiques qu’ils suscitent ». Pour l’auteur, *La Société en réseaux* de Manuel Castells illustre parfaitement cette tendance.

prétendre, pour P. Musso, au statut de concept, « du moins dans le champ des sciences humaines ».

Comment, alors, analyser les interdépendances et les jeux d’acteurs ? Il nous semble plus profitable d’utiliser un cadre simple comme celui de *système d’acteurs*¹. Ce terme générique et relativement neutre permet de se démarquer des *policy networks*, dont avons vu les difficultés théoriques, méthodologiques et épistémologiques. Il marque en même temps une certaine distance avec celui de « système d’action concret » (Crozier, Friedberg, 1977) et de « système d’action organisée » (Friedberg, 1993), qui mettent surtout l’accent sur des interdépendances stratégiques plus ou moins formalisées à l’intérieur de l’organisation pour le premier, dans le cadre de l’action organisée pour le second.

Notre terrain fait apparaître, à l’échelon régional, *un petit nombre d’acteurs* (la Région, la SNCF, dans une moindre mesure, RFF, et dans une moindre mesure encore, l’administration d’État) dont les *relations, nourries et fortement institutionnalisées*, ne se limitent pas à de la stratégie. L’étude du fonctionnement de ces *systèmes d’acteurs institutionnalisés* est indispensable à l’analyse des usages régionaux de la compétence en matière de transports collectifs.

¹ Un système est un « ensemble d’éléments interdépendants, c’est-à-dire liés entre eux par des relations telles que si l’une est modifiée, les autres le sont aussi et que, par conséquent, tout l’ensemble est transformé » (Boudon, Bourricaud, 1982 : 550).

1. Panorama des systèmes d’acteurs régionaux

Nous avons vu, dans les chapitres précédents, que les relations entre acteurs des politiques régionales de transports collectifs s’organisaient autour d’enjeux communs, qu’ils concernent la place du TER dans la hiérarchie des priorités sectorielles ou la question de l’expertise. Néanmoins, étudier la réception de la compétence « transports collectifs » nécessite de s’intéresser aux dynamiques propres à chaque région. L’objectif de cette section est de voir si des traits saillants se dégagent du fonctionnement des systèmes d’acteurs régionaux. Nous verrons également en quoi le fonctionnement de ces systèmes repose sur d’importantes continuités, parfois entrecoupées de phases de changement.

1.1. Alsace : l’euphémisation des conflits

En Alsace, le système d’acteurs se caractérise par des pratiques que l’on peut qualifier de partenariales. Dès la phase d’expérimentation, *la SNCF a, dans cette région, activement joué son rôle de force de proposition en intégrant les priorités définies par le conseil régional*. La démarche était la suivante (elle est ici expliquée par un cadre de la SNCF, mais les entretiens réalisés avec des représentants de la Région vont exactement dans le même sens) :

« Pendant trois ans, on a traité toutes les lignes les unes après les autres et on a fait, nous SNCF, des propositions à la Région en leur disant : si ça vous intéresse, on peut faire beaucoup plus d’offre avec un développement relativement modeste si on accepte de modifier un peu les horaires pour que ça s’enchaîne mieux. Le coût était faible. [...] On a eu une certaine confiance de la Région, qui acceptait de regarder nos propositions, parce que nous mêmes, on a joué le jeu du transporteur, et parce qu’on a passé énormément de temps en discussion, en concertation, en explication. [...] La SNCF a été force de proposition. Mais on n’inventait pas des trucs farfelus par rapport aux politiques de la Région. Et les bons résultats donnent confiance pour continuer »¹.

¹ Entretien avec un ancien DDTER Alsace (20 mars 2007). Nous aurons beaucoup recours, dans cette section, à des extraits d’entretien. C’est cette technique d’enquête, principalement, qui nous ont permis d’avoir accès au fonctionnement des systèmes d’acteurs régionaux.

De nombreux dossiers ont été traités de concert : tarification multimodale, gares, matériel roulant, etc. L’un des principaux dossiers portés par la Région était le cadencement, dont la mise en œuvre a débuté en 2002 avec le *TER 200* et qui a été poursuivi sur la ligne Strasbourg – Haguenau. La direction régionale de la SNCF s’est montrée intéressée par le projet, tout en faisant part à la Région de difficultés liées à l’infrastructure. Cette dernière a accepté de participer financièrement à des travaux afin de rendre le réseau compatible avec des dessertes cadencées. Le cadencement a permis d’accroître le trafic de 10 à 15% sur ces lignes. De même, s’agissant des projets de tram-train, « localement, la SNCF a tout de suite été assez partante »¹. La prise en compte des priorités de la Région par la SNCF est favorisée par l’élaboration annuelle d’un « contrat d’objectifs ». Prévu par la convention, celui-ci fixe les principaux objectifs d’évolution des éléments du service entrant dans le champ d’application de la convention, le programme des principales études, les objectifs annuels en matière de communication et les objectifs annuels en matière de qualité du service.

Il ne faudrait pas conclure à l’absence de tensions entre la Région et la SNCF. Ces tensions sont communes à toutes les régions :

« Il y a beaucoup de points de désaccord, forcément. Sur un sujet qui coûte 160 millions d’euros par an et dans une situation de monopole, il y a forcément des questions à se poser. [...] On se heurte souvent à la SNCF sur la question de la sécurité. Ce n’est pas étonnant que pour un exploitant, cette question soit la première sur la liste. Le problème, c’est qu’il est toujours en premier sur la liste et que le reste vient après. L’information voyageurs est une autre difficulté récurrente avec la SNCF parce qu’en situation perturbée, ce n’est pas suffisamment leur priorité [...]. On a aussi une difficulté à y voir clair dans les comptes. On a des difficultés à avoir des informations. Une AOT qui veut exercer son rôle doit connaître la structure des déplacements, de la clientèle. Moi, je ne veux pas connaître le nom des abonnés, mais je veux savoir d’où ils viennent, s’ils ont suffisamment de parkings, etc. La SNCF joue de sa position de monopole et d’une éventuelle ouverture future à la concurrence pour faire de la rétention d’information. [...] Il n’y a pas toujours non plus de la clarté sur les stratégies affichées. Il y a des jeux internes. Le jeu est compliqué entre RFF, la SNCF gestionnaire délégué de l’infra et la SNCF TER. On ne sait pas toujours qui tire les ficelles. On a des échos différents de chacun, c’est dur de savoir qui fait quoi, qui essaie d’influencer qui »².

¹ Entretien avec le directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace (28 février 2007).

² *Ibid.*

Cependant, les acteurs régionaux qualifient les relations avec la SNCF de « bonnes et constructives »¹.

De la même manière, les désaccords entre la Région et RFF ne sont pas propres à l’Alsace. Ils s’observent dans l’ensemble des régions :

« Il y a le problème des péages, qui n’est pas toujours vu comme quelque chose de juste et avec des retours suffisants en termes d’investissements sur les lignes de la région. Un exemple : avec l’arrivée du TGV Est en juin 2007, on augmente le nombre de trains de 17%. On va devoir payer un complément de péage de l’ordre de 3,5 millions d’euros par an de mémoire. Très concrètement, on n’a pas d’investissements sur le réseau alsacien en contrepartie. Ensuite, on peut avoir des soucis dans la répartition des sillons, et notamment en ce qui concerne les travaux sur le réseau. RFF est en train de mettre en place un plan d’optimisation de ses interventions sur le réseau en lien avec la SNCF. La plupart du temps, ça se heurte aux besoins des TER. [...] Sinon, c’est souvent des questions de priorisation des sillons pour le fret par rapport à des besoins du TER. Ça donne lieu à des négociations à peu près normales avec un gestionnaire d’infrastructure. Ça peut porter aussi sur tel ou tel aménagement d’infra. On n’est pas toujours d’accord sur la façon d’aborder les priorités »².

Toutefois, en Alsace, *RFF semble avoir relativement bien intégré les priorités de la Région*. Les deux plus grosses opérations du CPER 2000-2006 sont l’augmentation de capacité de la ligne Strasbourg – Bâle (92,9 millions d’euros inscrits) et les trams-trains de Mulhouse (68,6 millions d’euros inscrits) et Strasbourg (56,4 millions d’euros inscrits, 63,3 avec la suppression du passage à niveau de Molsheim). L’augmentation de capacité de la ligne Strasbourg – Bâle est notamment recherchée à travers la construction d’éléments de troisième voie autour d’Erstein. L’idée est de soulager l’axe principal aux endroits où se concentrent différents types de trafic (*TER 200*, *TER omnibus*³, trains de fret et trains Grandes lignes). Ce projet permet le dépassement des trains omnibus et de fret par des trains plus rapides. Il facilite la mixité des circulations, rend possible un accroissement des dessertes régionales et offre des capacités supplémentaires au transport de marchandises. La Région est certes le principal financeur de ce projet, qui profite également au fret⁴. Mais en même temps, RFF participe ici, en tant que maître d’ouvrage et co-

¹ Entretien réalisé par Marianne Ollivier-Trigalo avec un ancien directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace (17 mars 2005).

² Entretien avec le directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace (28 février 2007).

³ Le terme « omnibus » renvoie ici aux caractéristiques d’un train qui dessert toutes les stations sur son passage, par opposition à direct.

⁴ Les travaux sont financés par la Région (54%), l’État (32%) et RFF (14%).

financier, à la concrétisation des objectifs de la Région¹. Par ailleurs, l’établissement public joue un rôle clé dans les projets de trams-trains (nous reviendrons longuement sur ces projets dans la troisième partie).

La prise en compte des priorités régionales par RFF a conduit à des jeux de compensations financières :

« Dans le cas de Colmar – Metzeral, un projet sur lequel on s’était engagé à contribuer en 2000, on avait calculé une participation financière avant les augmentations tarifaires de 2004. La Région pouvait s’estimer lésée à juste titre. Donc on a accepté de recalculer. La Région nous a dit : on est en avance sur des Régions qui n’avaient aucune idée en 2000, qui sont parties en travaux après ; pour celles-là, vous tenez compte des escomptes de péages plus élevés et moi, je prends l’augmentation des péages. Là, on a recalculé notre participation. C’est marginal, c’est 800 000 ou un million d’euros, mais je crois que la Région était contente qu’on n’ait pas une approche de grippe-sou. On n’était pas capable de restituer l’argent dans les circuits de comptabilité, mais en participant plus, on appelait moins de fonds »².

S’agissant du CPER 2000-2006, le taux d’exécution est de l’ordre de 80% dans cette région, donc supérieur à la moyenne³. Un représentant de la DRE explique ce chiffre de la manière suivante :

« Dès le départ, il y a eu une forte entente, une bonne communication entre l’ensemble des partenaires, au niveau technique comme au niveau politique. Les gens dans les services ont une réelle volonté de travailler en faveur du ferroviaire. Cela veut dire aussi une certaine souplesse, une certaine flexibilité des structures. RFF a anticipé des études sans convention au début des années 2000. Pareil pour la Région : elle a accepté d’apporter les crédits nécessaires de temps en temps, même lorsqu’ils n’étaient pas strictement prévus. Il y a une volonté très positive au niveau des élus. Au niveau technique, ce sont des gens qui ont l’habitude de travailler ensemble »⁴.

Les relations entre la Région et la DRE apparaissent assez denses. Le sujet qui a le plus été au centre des relations entre ces deux acteurs ces dernières années est le tram-train. Les projets de tram-train ont été actés dans un document produit par

¹ Ce projet consiste en la construction d’éléments de troisième voie à gauche et à droite de la ligne principale (18 km de voie d’évitement au total). En termes de rentabilité socio-économique pure, l’ajout d’une troisième voie est peu pertinent. Il paraît par ailleurs extrêmement difficile de construire 150 km de ligne nouvelle entre les Vosges et le Rhin, pour des raisons à la fois environnementales et liées à l’habitat dense en bourgs et en villages dans cette zone. L’aménagement de l’axe Nord – Sud par parties est alors apparu comme une solution de compromis. Combinée à une nouvelle organisation des dessertes, RFF estime que cette opération est en mesure de faire gagner 10 à 15% de capacité.

² Entretien avec le directeur régional Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne de RFF (16 mai 2007).

³ Au printemps 2006, la prévision d’exécution de l’ensemble des CPER était légèrement inférieure à 70%. DIACT, *Dossier de presse du comité interministériel d’aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006*, mars 2006.

⁴ Entretien avec un cadre du service de la maîtrise d’ouvrage, DRE Alsace (15 mai 2007).

la DRE en 1999 (et approuvé par la Région en 2000) en vue de la réalisation des schémas de services de transport. Sur ce point, le partenariat entre la Région et la DRE est apparu de qualité aux yeux des acteurs rencontrés :

« Mon directeur général [des services] a porté le projet quand il était DRE. Il y a eu une forte volonté locale de la DRE. C’est lui qui avait proposé un système de transport performant plutôt qu’un projet routier. Il a été partie prenante dès le début »¹.

« Les relations techniques [avec la DRE] étaient harmonieuses, les gens avaient envie de bosser ensemble sur des projets qui soient soutenables, parce que l’objectif était quand même d’obtenir l’accord de l’État et de la DTT pour le soutien à ces projets. Pour le dire gentiment, c’était loin d’être des obstacles. Ils ont été des alliés »².

« La DRE était l’interprète des politiques du ministère des Transports. Je pense qu’ils ont bien plaidé, qu’ils ont été des facilitateurs »³.

Le bon taux d’exécution du CPER a évité de placer la DRE dans une situation difficile entre le ministère et la Région. L’État a mieux honoré ses engagements que dans d’autres régions, participant même financièrement aux projets de tram-train alors que le gouvernement Raffarin avait décidé d’interrompre les aides de l’État en faveur des transports collectifs en site propre (TCSP)⁴. La DRE n’a pas été pour rien dans le maintien de cette participation financière. Le préfet de région (aujourd’hui préfet de la région Languedoc-Roussillon) a également beaucoup agi auprès des administrations centrales concernées pour obtenir le maintien de la participation de l’État.

L’une des particularités de l’Alsace est la *multiplication des lieux de discussion*. L’observatoire régional des transports et de la logistique d’Alsace (ORTAL) a été créé en 1997. Association de droit local, son objectif est de contribuer à la connaissance des domaines des transports et de la logistique en Alsace. Pour cela, il collecte et diffuse des données statistiques, réalise et fait réaliser

¹ Entretien avec le directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace (28 février 2007).

² Entretien avec un ancien directeur adjoint des transports et des déplacements de la Région Alsace (6 mars 2007).

³ Entretien avec un ancien DDTER Alsace (20 mars 2007).

⁴ Le budget 2004 du ministère des Transports a supprimé les subventions pour les TCSP. Face à l’explosion des projets de ce type (tramways notamment), le gouvernement a demandé aux collectivités de trouver elles-mêmes des sources de financement. La suppression de cette ligne budgétaire marque la fin d’une aide de l’État aux collectivités locales pour le développement des transports collectifs, instaurée en 1982 par la LOTI.

des études et des recherches. Parmi ses membres, on compte la préfecture de région, la DRE, les collectivités locales (Région et Départements), les organismes consulaires, les professionnels du transport et des organismes qui les représentent (dont la SNCF). Son président est un élu régional. Cet organisme favorise la concertation, les échanges d’information et permet de partager certains constats, même s’il s’intéresse plus à la logistique et au transport de marchandises qu’au transport de voyageurs.

En outre, la loi SRU (article 124) a prévu la possibilité de créer dans chaque région un comité régional des partenaires du transport public consulté par la Région au moins une fois par an sur l’offre de services d’intérêt régional, les politiques tarifaires et de développement, la qualité des services de transport proposés par la Région¹. Resté en sommeil dans de nombreuses régions, ce comité a été mis en place en Alsace. Cependant, les initiatives étant nombreuses et les projets avançant relativement vite, son activation n’est pas jugée vraiment utile par les différents acteurs.

Enfin, nous avons évoqué les instances régionales de concertation sur les sillons, qui réunissent les services de l’État, la Région, les entreprises ferroviaires admises sur les sections concernées du réseau ferré national et RFF. Ces instances donnent lieu à un échange d’informations sur les questions relatives à l’affectation des capacités sur les lignes de la région. Au début de l’année 2007, la direction régionale de RFF (qui regroupe les régions Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne) avait organisé sept réunions en Lorraine, six en Alsace et quatre en Champagne-Ardenne, alors que la plupart des autres directions régionales n’avaient réuni leurs partenaires que deux à trois fois. Cela correspond à une volonté de la direction régionale de RFF :

¹ Ce comité réunit, sous la présidence du président du conseil régional, deux à cinq conseillers régionaux, deux représentants du conseil économique et social régional, un conseiller général de chaque Département, un à trois maires désignés par l’Association des maires de France, un à trois membres désignés par les AO de transport urbain, le directeur régional de l’Équipement ou son représentant, le directeur régional de la SNCF ou son représentant, le directeur régional de RFF ou son représentant, deux représentants des salariés de la SNCF, un représentant des salariés des entreprises de transports collectifs autres que la SNCF, un représentant de l’organisation professionnelle patronale des transports collectifs la plus représentative au niveau régional, deux membres des associations d’usagers des transports collectifs et un représentant des chambres de commerce et d’industrie.

« On fait partie des directions qui ont poussé un peu cette possibilité. L’intérêt de ces instances sillons, c’est d’avoir un lieu d’échange avec les Régions, en présence de la SNCF. RFF souhaitait rendre compte de l’utilisation des sillons. Une fois par an, on fait le compte rendu de l’utilisation du réseau. On évoque aussi plus en amont les grands chantiers qui pourraient perturber les TER. Le fait d’en discuter un an et demi à l’avance permet d’intégrer ça politiquement, et puis dans certains cas, ça nous pousse aussi nous »¹.

Comme l’indique un document interne de RFF présenté lors de la cinquième conférence nationale consultative sur les sillons (24 mai 2007), « certaines régions ont fait des [instances régionales de concertation sur les sillons] de véritables espaces de concertation en matière d’allocation de capacités et plus généralement de gestion du réseau. D’autres régions ne se sont pas encore réellement engagées dans cette démarche ». Deux facteurs sont avancés : « complexité relationnelle SNCF/RFF/CR » et « mise en place de réunions techniques sur le cadencement pour les régions concernées (ex. Rhône-Alpes) ». Le premier facteur témoigne de l’importance (et d’une prise de conscience de l’importance) du fonctionnement des systèmes d’acteurs régionaux.

En Alsace, les relations entre acteurs apparaissent relativement peu conflictuelles en dehors des sujets de tension habituels. Cette situation contribue à expliquer pourquoi la Région n’a pas élaboré de nouveau SRT depuis 1994² :

« La concertation, c’est un peu la constante en Alsace. On sait, indépendamment des difficultés qu’on peut avoir par ailleurs sur la stratégie, les objectifs, on sait se réunir et travailler ensemble. Pour cette raison, il n’a pas été ressenti de besoin d’établir un SRT en tant que tel, sachant qu’on a aussi une approche très pragmatique de notre président qui nous dit qu’il préfère faire rouler des trains que faire des schémas »³.

¹ Entretien avec le directeur régional Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne de RFF (16 mai 2007).

² En 1996, Adrien Zeller accède à la présidence de la Région après le décès de Marcel Rudloff. Le nouvel exécutif régional lance une procédure visant à réaliser un SRADT, dont le SRT constitue le volet « transports ». Cette procédure donne lieu à des débats ouverts qu’il s’avère finalement difficile de synthétiser et d’exploiter. Les élections régionales de 1998, qui débouchent pourtant sur la réélection d’A. Zeller, sont l’occasion d’interrompre la procédure. Celle-ci est relancée quelques mois plus tard sous une autre forme, avec des réunions se tenant en divers endroits de la région afin de faire remonter des préoccupations locales. Le processus ne permet cependant pas de dégager des orientations claires. En 2001, A. Zeller décide qu’il n’y aura pas de SRADT et qu’un document synthétique sera édité à la place. Ce document, intitulé *Renforcer la cohésion, l’équilibre et le développement du territoire en Alsace*, est finalisé en juin 2002. Il ressemble plus à une « feuille de route » pour l’institution régionale qu’à une somme de réflexions concernant l’avenir du territoire alsacien. Évoquant dans un livre les nombreux schémas réalisés par les collectivités locales (dont les SRT), A. Zeller parle de « “schémaïte” aiguë ». Selon lui, cette forme de réflexion non-décisionnelle serait révélatrice d’une impuissance et d’une dilution de la responsabilité politique (Zeller, 2002).

³ Entretien avec le directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace (28 février 2007).

« Zeller a toujours été en retrait et pas chaud partisan de ce type d’exercice [...] Il restait sur sa faim, disant que ce travail était un peu théorique, brassant beaucoup d’idées mais s’interrogeant sur ce qui se passait concrètement. Il est plus pour une méthode coup de poing [...] : on considère les enjeux et à partir de là, très vite, on dégage des pistes opérationnelles, des choses immédiatement budgétisables, immédiatement transposables dans nos politiques »¹.

Cette situation trouve principalement ses origines dans la priorité accordée par la Région aux transports collectifs. Cette Région s’est intéressée relativement tôt au chemin de fer (*Métralsace*, *TER 200*, sauvetage de lignes vosgiennes). Le fait que le président de Région fasse partie du conseil d’administration de RFF et que le vice-président (H. Haenel) soit membre du conseil d’administration de la SNCF n’est pas anodin. Nous avons vu, également, que l’Alsace était la Région qui consacrait la plus grosse part de son budget à ce domaine d’action. L’expression d’un fort intérêt politique pour les transports collectifs et la mobilisation de ressources financières conséquentes ne peuvent qu’inciter les autres acteurs à s’impliquer en prenant acte des priorités régionales.

L’action régionale en Alsace se caractérise par *une logique de déploiement progressif* qui est aussi une manière de ménager le budget :

« On ne multiplie pas par principe une offre par deux ou trois. [...] On instaure un service minimal pour être attractif par rapport à la voiture. [...] Après, on tient compte des différents facteurs positifs qui se regroupent positivement pour après progressivement développer les services, franchir des paliers supplémentaires. Par exemple, sur Colmar – Metzeral, on n’est pas encore au taquet de ce que peut offrir la ligne, mais on ne va pas développer pour le plaisir de faire une desserte au quart d’heure et s’apercevoir qu’on n’arrive pas à remplir les trains »².

« En Alsace, il y avait des sous, mais Zeller avait dès le départ décidé qu’il ne voudrait pas mettre des sommes importantes avant qu’on ait fait la démonstration qu’on arriverait à mieux gérer »³.

L’expérimentation est au cœur de l’action régionale. Ce n’est d’ailleurs pas un hasard si la relance de la régionalisation, impulsée politiquement par H. Haenel, a été expérimentée avant d’être généralisée. De nombreux dispositifs ont fait l’objet d’une telle démarche, ce qui n’est pas le cas dans les autres régions : expérimentation progressive de l’intégration tarifaire, expérimentation de la distribution du titre *Pass Évasion* dans les offices de tourisme (abandonnée en raison de résultats médiocres),

¹ Entretien réalisé par M. Ollivier-Trigalo avec un chargé de mission à la direction de l’animation et de l’aménagement des territoires de la Région Alsace (16 juin 2005).

² Entretien avec le directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace (28 février 2007).

³ Entretien avec un ancien DDTER Alsace (20 mars 2007).

expérimentation de la suppression des espaces fumeurs dans les matériels qui en proposaient encore, etc.¹

Alors qu’il est fréquent de voir des dirigeants régionaux afficher des objectifs ambitieux de développement des transports collectifs, le principe de développement alsacien repose plutôt sur l’expérience et sur l’application poussée d’un ratio coûts/avantages. Cela explique par exemple que le principe d’un cadencement généralisé « à la suisse », un temps envisagé pour donner suite au cadencement mis en œuvre sur certaines lignes régionales, n’ait finalement pas été retenu. À côté des relations relativement peu conflictuelles entre la Région et la SNCF, cette situation contribue à expliquer le faible recours à la planification. La Région qui consacre le plus d’argent aux transports collectifs est l’une de celles qui avancent avec le plus de prudence. En réalité, l’approche alsacienne consiste à mettre en œuvre un principe de gestion rigoureuse du budget là où, justement, la Région consacre d’importants efforts financiers.

On aura tôt fait de voir ici une trace du « pragmatisme alsacien », de même que les relations faiblement conflictuelles entre acteurs constitueraient l’indice d’une « culture du consensus ». Les modes d’action et de négociation sont sans doute marqués par des traits culturels territorialisés². Mais ces derniers sont difficiles à isoler d’autres variables. Nous pouvons formuler l’hypothèse selon laquelle la culture politique territoriale est ce qui reste lorsque les autres variables ont été épuisées. En particulier, la hiérarchisation des priorités régionales et l’importance accordée aux transports collectifs constituent un important vecteur de minimisation des conflits.

Un autre point mérite d’être soulevé : la *forte circulation des élites locales-sectorielles*. Le partenariat régional favorise cette circulation. Mais la rotation des cadres entre les organisations impliquées favorise en même temps les dynamiques

¹ A. Zeller est un partisan affiché de l’expérimentation : « L’expérimentation, c’est la vertu d’une recherche itérative de la meilleure solution à une problématique dont, au vu d’une option initiale, les contours sont à préciser. Elle procède du “tâtonnement créateur”. Elle permet de s’affranchir de “l’ordre établi” comme des détails de la loi qui fige. Elle prévient l’instabilité de la loi, jetable à peine adoptée, car inadaptée au terrain. Elle a aussi la vertu de l’exemple pour convaincre les sceptiques qui, tel Saint Thomas, veulent voir pour croire. L’exemple de la décentralisation du transport ferroviaire régional, expérimentée depuis 1997 et généralisée en 2002, est éloquent » (Zeller, 2002 : 141). Cette posture est bien sûr à replacer dans le contexte historique alsacien, qui a conduit cette région à bénéficier d’un statut particulier et de dispositions dérogatoires du droit commun (Vogler, 2002).

² Au sens où Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki parlent de culture politique, c’est-à-dire comme « produit d’un mécanisme de régulation des comportements politiques qui inculque aux individus des attitudes fondamentales forgées par l’histoire, et les conduit à partager, au-delà de leurs différences d’opinions politiques, des croyances communes sur la meilleure forme d’organisation sociale et de gouvernement » (Lagroye, François, Sawicki, 2002 : 412).

collectives. L'actuel DGS de la Région a été directeur régional de l'Équipement de l'Alsace entre 1998 et 2003 après avoir occupé pendant deux ans le poste de DGS de la Ville et de la communauté urbaine de Strasbourg. Le DGA occupait auparavant un poste à la DRE Alsace. Il succède à un ancien cadre de la direction régionale SNCF de Strasbourg. La direction régionale de RFF compte deux collaborateurs issus des services du conseil régional. En outre, l'actuel DDTER a été DGA dans une autre Région (Rhône-Alpes).

S'agissant des relations entre échelon régional et échelon national, la Région est présidée par un élu bénéficiant d'un certain poids politique. A. Zeller a notamment été député (1973-1986), secrétaire d'État chargé de la Sécurité sociale (1986-1988) et parlementaire européen (1989-1992). A. Zeller et H. Haenel sont administrateurs des deux grands organismes ferroviaires. Le fait que l'Alsace soit la seule Région à être de la même couleur politique que le gouvernement ne peut que faciliter les relations entre l'échelon national et l'échelon régional. Des « passerelles » existent, au niveau des hauts fonctionnaires territoriaux, entre ces deux échelons. L'actuel DGS, un ingénieur des Ponts qui a occupé plusieurs postes dans les services déconcentrés du ministère de l'Équipement a été conseiller technique au cabinet du ministre des Transports Bernard Bosson. L'ancien DGS (2001-2005), qui était aussi un ingénieur des Ponts, a évolué dans les services extérieurs du ministère de l'Équipement avant de devenir directeur des services techniques du conseil général du Bas-Rhin et DGS du conseil général de la Haute-Loire. En 1993, il est nommé conseiller technique au cabinet du ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux collectivités locales (l'Alsacien Daniel Hoeffel). Il est ensuite DGS du Département du Bas-Rhin puis de la Région Alsace. En 2005, il devient directeur adjoint, puis directeur du cabinet du ministre des Transports Dominique Perben. Depuis 2007, il est directeur général de la mer et des transports au ministère.

Au final, la manifestation d'un intérêt politique pour les transports collectifs conduit à une importante activation du système d'acteurs. La proximité avec les organisations sectorielles et les centres de décision nationaux permet en même temps à la Région d'obtenir des avancées substantielles sur certains projets. Dans cette

situation, la multiplication des lieux de décision et la circulation des acteurs entre les organisations impliquées dans l'élaboration des politiques régionales de transports collectifs favorisent, et sont favorisées par, un ordre des priorités régionales faisant la part belle aux transports collectifs.

1.2. Centre : une forte méfiance envers l'État

La Région Centre s'est intéressée relativement tôt aux transports collectifs. On ne reviendra pas sur le rôle de Maurice Dousset dans la définition de l'« automoteur du futur » et le suivi de l'audit KPMG de 1995-1996. Dès le début des années 1990, avant même l'expérimentation, *une relation étroite se noue entre les acteurs politiques et administratifs du conseil régional et l'équipe SNCF* en place dans la région. Cette dernière jouera un rôle important :

« Je suis arrivé en 1990. Dès avant 1994, nous avons peigné toutes les dessertes les unes après les autres à un rythme accéléré avec des objectifs très précis. Ça a été un fantastique levier parce qu'on s'est aperçu qu'il y avait des réservoirs formidables de trafics complètement inexploités. Ces dessertes n'étaient plus du tout adaptées au mode de vie de l'époque. Puis on s'est attaché à faire quelques opérations phares, comme *Interloire* »¹.

« À peine voté le SRT, on a été voir Dousset et on a dit : nous, SNCF, on peut mettre en œuvre le volet ferroviaire du SRT [de 1993] dès demain [...]. On est en 1994. On a signé deux conventions : une convention cadre qui intégrait les investissements à faire pour mettre en œuvre le SRT (réseaux, matériels, fréquence, tarifs) et une convention d'exploitation »².

La Région et la SNCF locale ont largement anticipé le transfert de compétence. Le dispositif *Interloire* a permis en 1994 de renforcer les dessertes entre Orléans et Nantes. La même année, la Région a transformé sa convention marginale avec la SNCF en convention globale et un vaste programme de rénovation de gares a été lancé. La participation du Centre à l'expérimentation est donc apparue « naturelle ».

Outre la manifestation d'un intérêt politique pour ce domaine de compétence, qui s'est traduit dans les budgets, la qualité des relations Région-SNCF tenait également aux personnes représentant les différentes organisations impliquées. Du côté de la Région, le principal interlocuteur était un agent détaché de la SNCF. Celui-

¹ Entretien avec un ancien cadre SNCF de la région SNCF de Tours (1^{er} juin 2007).

² Entretien avec un ancien directeur régional voyageurs de la région SNCF de Tours (9 mai 2007).

ci a totalement joué le jeu de l’organisme d’accueil. Mais il était en même temps parfaitement en mesure de comprendre les préoccupations de l’entreprise nationale. Du côté de la SNCF, le principal interlocuteur était un cadre qui avait passé un certain temps dans une Région en tant qu’ « agent correspondant ». Étant donné son parcours, ce cadre (non-ingénieur) était en mesure de comprendre l’intérêt de la Région.

La convention de 1997 a permis d’augmenter considérablement l’offre TER. Celle-ci a crû de plus de 60% entre 1997 et 2002. *Les relations Région-SNCF se sont ensuite quelque peu distendues et dégradées.* Cette évolution s’explique en partie par une erreur commise par la SNCF au moment de la généralisation de l’expérimentation. Chartres – Paris n’était pas une ligne TER et la SNCF était à la recherche d’une AO, donc d’un payeur, pour cette ligne. La Région et le STIF, dans un premier temps, ne se sont pas montrés intéressés. Mais la Région a finalement accepté. Le problème est que la SNCF n’a intégré cette ligne dans le périmètre TER qu’à la fin de l’année 2000. Or, 2000 était l’année de référence pour le calcul des transferts financiers de l’État. En conséquence, la Région n’a touché qu’une compensation équivalente à une petite partie de l’année pour cette ligne totalisant presque la moitié du trafic TER. Mécaniquement, le déficit à la charge de la Région s’est creusé. Alors que la convention de 1997 était particulièrement ambitieuse en termes d’offre, celle de 2002 n’a pas abouti à des développements. En revanche, des dispositifs ont été mis en place, notamment dans le domaine de la tarification et de la billettique. En 2004 et 2005, les tensions ont été ravivées par l’épisode des TIR (trains interrégionaux), dont l’entreprise a cherché à transférer la gestion (et le déficit) aux Régions en les menaçant de supprimer des trains en cas de refus.

En mai 2000, Michel Sapin, successeur de M. Dousset, est nommé ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l’État dans le gouvernement Jospin. Il sera remplacé à la Région par Alain Rafesthain, alors vice-président, jusqu’en 2004. Cette période se caractérise par une moindre ambition en matière d’action publique. Associé au recul de l’État sur plusieurs grands projets régionaux, cela a pour conséquence de faire quitter le service technique de la Région à plusieurs cadres entre le début et le milieu des années 2000. Cette situation fait écho à la « valse » des directeurs régionaux et des DDTER de la SNCF au cours de la même période. Cependant, *la Région et la SNCF continuent de partager un certain nombre de*

constats et de priorités, comme l'indique la comparaison entre le document stratégique du conseil régional de 2006 (*Transport collectif multimodal et circulations douces. Stratégie régionale*) et le projet de services 2006-2012 de la DDTER (*La SNCF avec la Région Centre pour construire le TER de demain*). Ces documents insistent tous deux sur une meilleure réponse aux besoins de déplacements entre le Centre et l'Île-de-France, une harmonisation des politiques tarifaires avec les régions limitrophes, la réouverture de Chartres – Orléans aux voyageurs, l'optimisation de l'équilibre entre les modes, l'extension de la billettique multimodale et l'amélioration de l'accessibilité pour les PMR.

À côté de cette relation évolutive entre la Région et la SNCF, le système d'acteurs du Centre se caractérise par *une relation dégradée entre la Région, d'une part, l'État et RFF, d'autre part*. Il est remarquable de constater à quel point le rejet par l'État du SRT de 1977 est longtemps resté dans les mémoires :

« La Région n'oublie pas qu'elle a été appelée à élaborer un SRT et que ce dernier a été rejeté par l'État. Elle manifeste [...] une très faible capacité d'oubli (ce qui est étonnant compte tenu du *turn-over* des responsables politiques et techniques sur 15 ans) [...]. 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 [...] » (Zembri, 2006 : 9).

Mais au-delà de cet épisode lointain, cette relation dégradée provient surtout d'une série de déceptions suscitées par l'annulation ou le report d'un certain nombre de grands projets ferroviaires entre les années 1990 et 2000.

Nous avons déjà évoqué le projet de réouverture au trafic voyageurs de Chartres – Orléans. Mentionné dans le SRT de 1977, repris dans celui de 1993, il a fait l'objet d'une inscription au CPER 2000-2006. Au début de l'année 2005, le préfet de région signifie au président du conseil régional M. Sapin la décision de l'État de se désengager financièrement de l'opération¹. Son coût était alors estimé à 104 millions d'euros, dont un tiers devait être pris en charge par l'État, pour une réouverture en 2009. En juillet 2004, RFF avait pourtant donné son accord. L'opération a été reprise dans le CPER 2007-2013. La négociation de ce contrat a été compliquée. M. Sapin a refusé les premières propositions faites à la Région, qui

¹ « L'État ne financera pas la réouverture aux voyageurs de la ligne SNCF Chartres – Orléans », *Le Monde*, 3 janvier 2005.

classaient le Centre en dernière position en termes de dotation par habitant. L’accord butait en particulier sur le volet ferroviaire. S’agissant du projet le plus sensible de ce volet, la réouverture aux voyageurs de Chartres – Orléans, un accord a finalement été trouvé. L’État apporte 5 millions d’euros au titre du fret et la Région apporte 28 millions au titre du transport de voyageurs, mais uniquement pour la portion Chartres – Voves. Malgré ce compromis entre la Région, qui refusait de signer le CPER sans engagement financier sur cette ligne, et l’État, pour qui la réouverture de Chartres – Orléans au trafic voyageurs n’est pas une priorité, les sommes inscrites sont modestes eu égard au coût d’un tel projet ; d’autant que ce coût a fortement augmenté en raison de nombreuses complications techniques et réglementaires. Rien n’indique que cette réouverture aura lieu dans les prochaines années.

Le CPER 2000-2006 prévoyait également l’ouverture d’une quatrième voie ferrée entre Toury et Cercottes (ligne Orléans – Paris) pour 21 millions d’euros. Mais ce projet a été abandonné. Comme d’autres projets ferroviaires inscrits au CPER, il s’agissait d’une opération relativement mal préparée. Les dérives financières constatées par rapport à la première version du contrat ont conduit à faire le tri entre les opérations :

« Une première version du CPER a été élaborée à la fin des années 1990. Puis il y a eu une revoyure en 2004 qui a réduit un peu les ambitions pour tenir compte du fait que les projets qui étaient inscrits avec des montants de principe en 1999 ont fait l’objet d’études. Et évidemment, on s’est aperçu qu’ils étaient largement plus coûteux que ce qui était prévu au départ. Comme on a raisonné globalement à enveloppe constante, on a dû faire le ménage dans les projets inscrits initialement. Des projets, plutôt des petits projets, qui étaient les moins prêts, les moins prioritaires, ont été supprimés. D’autres, des gros projets, ont été scindés, voire supprimés. Tours – Vierzon est resté dans sa globalité, mais Chartres – Orléans est devenu Chartres – Voves et Toury – Cercottes est devenu Toury – Artenay. On a réduit le linéaire en remettant l’achèvement au contrat d’après, puis ça a fini par disparaître parce que ça n’a pas été financé »¹.

Le seul grand projet du CPER 2000-2006 mené à bien dans le Centre est l’électrification de Tours – Vierzon, qui intéressait à la fois la Région (amélioration des performances du TER entre Tours et Bourges) et l’État (modernisation d’une partie de la transversale Nantes – Lyon). Cette opération, maintes fois annoncée et reportée, a bénéficié d’un financement de l’Union européenne au titre du FEDER. Mais RFF n’est pas réellement convaincu de son intérêt :

¹ Entretien avec le responsable du service « aménagement et transport », DRE Centre (15 juin 2007).

« Sur Tours – Chinon, en modernisant la voie, en améliorant la signalisation, etc., j’améliore la productivité. Donc il y a un intérêt pour le système ferroviaire. Comme la capacité de la gare n’est pas suffisante et que des services se font en car avec une moindre performance, il y a aussi un intérêt pour la collectivité. Tout le monde retrouve ses petits. Je ne retrouve pas cela dans un projet d’électrification comme Tours – Vierzon, où il n’y aura pas plus de trains à la sortie »¹.

La majorité des projets du CPER n’ont pas été concrétisés. Celui qui a été réalisé ne recueille pas vraiment l’approbation de RFF. Cela a contribué à installer un sentiment de méfiance envers l’État et RFF. La DRE s’est de ce fait retrouvée dans une situation difficile :

« C’est sûr qu’on n’est pas fier d’annoncer qu’on n’est pas capable de mettre notre part sur un projet inscrit au CPER. Mais le CPER n’a pas de valeur juridique. C’est un document d’intention, de cadrage »².

Il est vrai que le non-respect des engagements pris n’est pas sanctionné. L’arrêt du Conseil d’État du 8 janvier 1988 *Synchrotron*³ le confirme. De même, selon l’arrêt du Conseil d’État *Estuaire Écologie* du 25 octobre 1996, les CPER sont des contrats sans effet direct⁴. Le cas de la Région Centre illustre à quel point le CPER constitue un cadre juridique « mou », qui profite en dernier ressort à l’État (de Montricher, 1999 ; Leroy, 1999).

L’abandon d’un autre projet a été particulièrement mal vécu par la Région. Il s’agit du POLT (Paris – Orléans – Limoges – Toulouse). En 2001, les Régions Centre, Limousin et Midi-Pyrénées ont signé avec l’État et la SNCF une convention pour la mise en place sur cette liaison de rames pendulaires⁵, qui aurait permis de réduire les temps de parcours, de favoriser le désenclavement des zones situées entre l’Indre et le Lot et d’améliorer le confort des passagers. Des études ont été réalisées. Le coût (environ 300 millions d’euros) apparaissait relativement modeste par rapport

¹ Entretien avec un cadre de RFF (16 juin 2007).

² Entretien avec le responsable du service « aménagement et transport », DRE Centre (15 juin 2007).

³ En l’espèce, les collectivités alsaciennes ayant engagé le recours ne pouvaient donc obtenir l’annulation de la décision du Premier ministre de retenir la candidature de Grenoble pour la localisation d’un synchrotron européen, alors qu’il s’était engagé dans le CPER à soutenir la candidature de Strasbourg.

⁴ Dans le cas d’espèce, une association de protection de l’environnement ne pouvait par conséquent attaquer l’inscription dans le CPER d’engagements relatifs à l’aménagement d’une zone portuaire.

⁵ Dans une courbe, un train classique subit la force centrifuge. Il a tendance à se couler vers l’extérieur de la voie. Il doit donc ralentir pour ne pas dérailler. Le système de pendulation permet de compléter l’inclinaison manquante de la voie et, ainsi, d’atteindre des vitesses élevées sur des voies classiques tout en préservant le confort des passagers.

aux sommes en jeu dans la construction d’une ligne nouvelle. Le CIADT du 18 décembre 2003 a mis un point d’arrêt brutal au déroulement de cette convention.

Les raisons de cet abandon sont multiples et difficiles à hiérarchiser. Paris – Toulouse est un axe qui a été fortement optimisé à l’époque du *Capitole*¹. Le POLT ne faisait gagner que 15 à 20 minutes entre Paris et Limoges pour un investissement quand même assez conséquent et ne donnait pas accès directement au réseau TGV (mais donnait accès aux aéroports de Roissy et Orly). Il avait relativement peu d’impact sur la desserte du Centre (hormis Châteauroux) et sur celle de Midi-Pyrénées (hormis le Nord-Est). Le Limousin était sans doute la Région la plus concernée. Or, l’abandon du POLT a été d’une certaine façon compensée dans cette région par le projet de LGV Poitiers – Limoges. Ce projet, appelé « ligne Bernadette » par ses détracteurs, était fortement soutenu par l’épouse de l’ancien chef de l’État, conseillère générale de la Corrèze (qui avait aussi soutenu le POLT)². En Midi-Pyrénées, Toulouse est plus intéressée par la relation TGV avec Bordeaux que par le POLT. Une autre raison est avancée par le vice-président « transports » du Centre :

« Derrière, il y avait la LGV Poitiers – Limoges. Mais il y avait aussi autre chose. La LGV Bordeaux – Tours doit se faire en PPP. Mon analyse est que pour rendre cette partie rentable pour les capitaux privés et les fonds de pension, il fallait éviter le POLT. C’est mon explication »³.

Il n’est pas aisé d’y voir clair parmi tous ces arguments. Comme *Aramis*, le projet a sans doute échoué faute d’« amour » (Latour, 1992). Beaucoup ont cru que sa force résidait en lui-même (coût raisonnable, vertus techniques de la pendulation, nécessité sociale du désenclavement) et il n’a en conséquence pas été suffisamment soutenu.

L’abandon de ce projet n’en a pas moins suscité l’incompréhension des acteurs du conseil régional :

¹ Train reliant Paris et Toulouse à la vitesse de 200 km/h, ce qu’il n’est plus capable de faire aujourd’hui en raison de l’état de la voie.

² Le débat public a eu lieu au deuxième semestre 2006. Mais la réalisation de ce projet reste incertaine. Le 11 juin 2008, le conseil des ministres a adopté le projet de loi de mise en application du Grenelle de l’Environnement, qui prévoit notamment la construction de 2 000 km de LGV. Toutefois, rien ne semble décidé concernant le projet Poitiers – Limoges.

³ Entretien avec Jean-Michel Bodin, vice-président en charge des transports de la Région Centre (30 mai 2007).

« POLT, c’est le Premier ministre qui en décide au cours d’un CIADT, mettant tout le monde devant le fait accompli. [...] Bien souvent, on nous explique que les projets n’avancent pas dans ces domaines car ils ne sont pas suffisamment prêts, que tous les éléments ne sont pas sur la table et qu’ils ne sont pas financés. Or, tous ces arguments sont à écarter dans le cas du POLT. Tout était réglé »¹.

La confiance à l’égard de l’État, déjà relative, s’en est trouvée profondément affectée :

« Quand on regarde les masses financières sur lesquelles l’État s’est engagé... Les contrats de plan signés, on ne va pas dire que c’est du pipeau, mais ça ne veut rien dire. Sur le POLT, l’État avait signé. Pareil sur Chartres – Orléans. Les signatures, c’est du pipeau »².

« Que reste-t-il des projets de la région Centre ? Le transport combiné a reculé, l’électrification du Nantes – Lyon ne fait que démarrer et le tracé jusqu’à Lyon n’est pas défini, l’électrification ferroviaire à Chartres – Rouen – Le Havre demeure hypothétique, le pendulaire est abandonné et les plates formes intermodales d’Orléans et de Saint Pierre des Corps sont fermées »³.

De nombreux projets ferroviaires ont échoué dans le Centre. Désormais, la Région compte peu sur l’État et ne souhaite plus travailler avec ses services. Quand le conseil régional a lancé une étude prospective multimodale sur la demande de déplacements et l’offre de transport, la DRE n’a pas été associée à son élaboration. De même, les études réalisées par la DRE ne sont pas reprises par la Région⁴. Comme le reconnaît ce responsable à la DRE :

« C’est difficile pour nous de dire : on va vous aider en matière d’études pour voir comment développer la fréquentation du TER, et d’un autre côté, on va leur dire qu’on ne peut pas les aider à financer des projets d’infra inscrits au CPER. On n’est pas très crédibles »⁵.

Cette situation explique aussi le peu d’enthousiasme de la Région devant la création d’un observatoire régional des transports (ORT). Dans le Centre, celui-ci a

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ Conseil économique et social régional, *L’avenir des transports en région Centre*, 2006 (p. 32)

⁴ « Récemment, par exemple, on a fait une étude. C’est le truc le plus intéressant qu’on ait fait depuis longtemps. C’était sur la fréquentation des gares régionales. On a regardé qui fréquentait les gares régionales. On s’est intéressé aux conditions d’accès à ces gares en se disant que ça déterminait aussi l’usage du train par rapport à la voiture. Avec ça, on s’est dit : on va intéresser la SNCF et la Région. On a intéressé la SNCF mais jamais vraiment la Région, qui n’a pas mis de financement à notre disposition. Et ce travail là n’est jamais évoqué par la Région ». Entretien avec le responsable du service « aménagement et transport », DRE Centre (15 juin 2007).

⁵ Entretien avec le responsable du service « aménagement et transport », DRE Centre (15 juin 2007).

été mis en place en février 2007. Il regroupe, autour d'un « noyau dur » constitué par la DRE et la Région, les représentants de collectivités locales, des gestionnaires de réseaux ferré et routier, des entreprises et les fédérations de professionnels du transport, des chambres consulaires, du conseil économique et social régional, de l'INSEE et de l'ADEME. Il vise à permettre aux partenaires d'échanger et d'enrichir leurs visions du domaine des transports sous l'angle du diagnostic et de la prospective. Mais :

« Chez nous, ça ne marche pas, pour différentes raisons, au premier rang desquelles la Région, qui ne voit pas l'intérêt de se lancer là dedans. S'engager dans une démarche ORT est plus perçu comme une prise de risque sans qu'il y ait un retour sur investissement qui soit à la hauteur de cette prise de risque »¹.

Non seulement la Région n'a pas vraiment l'ascendant dans ce type d'organisme, mais son attitude doit aussi être placée dans un contexte plus général de relation dégradée avec l'État.

En revanche, le conseil régional s'est engagé en 2007 dans la création d'un comité régional des partenaires. Ce comité consultatif présente l'avantage d'être présidé par la Région et de n'être consacré qu'au transport public, alors que les ORT font une large place au transport routier et au transport de marchandises. Mais il implique un débat avec d'autres acteurs, les collectivités infrarégionales en particulier, ce qui soulève des problèmes liés à la coordination entre des acteurs en compétition dont aucun n'a l'ascendant sur les autres (nous reviendrons sur ce point dans la partie suivante). Enfin, au début de l'année 2007, le Centre faisait partie, sans doute pour les mêmes raisons, des deux régions où RFF n'avait réuni qu'une seule fois l'instance régionale de concertation sur les sillons.

Des considérations politiques aident à mieux comprendre les relations entre le Centre et l'État. La Région était dirigée jusqu'à l'été 2007 par un élu d'envergure nationale². Michel Sapin a été député, ministre délégué à la Justice dans le gouvernement Cresson (1991-1992), ministre de l'Économie et des Finances dans le gouvernement Bérégovoy (1992-1993) et ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État dans le gouvernement Jospin (2000-2002). Le fait qu'il ait présidé

¹ *Ibid.*

² En août 2007, M. Sapin a dû démissionner de la présidence du conseil régional pour cause de cumul de mandats suite à son élection comme député de l'Indre. François Bonneau a été élu à sa place.

l’association Avenir rail semble indiquer un intérêt pour le chemin de fer¹. La période Rafesthain (2000-2004) a été marquée par un certain immobilisme. Mais la situation s’est surtout dégradée après l’alternance gouvernementale de 2002. L’abandon du POLT date de 2003, l’annonce du retrait de l’État de Chartres – Orléans, de 2005. La pertinence fonctionnelle relative de ces projets n’a pu être compensée par une mobilisation politique effective.

Pour résumer, l’expression d’un intérêt politique a permis, jusqu’en 2000-2002, d’activer le système d’acteurs dans un sens favorable à la Région. Par la suite, le *leadership* régional a connu une période de « flottement ». Mais surtout, la relation avec l’État s’est considérablement dégradée après qu’un certain nombre de projets aient été écartés. Cela a eu des effets sur le fonctionnement du système d’acteurs, avec des rapports tendus entre la Région, d’une part, l’État et RFF, d’autre part, et un recul de la coopération entre acteurs. Le fonctionnement du système d’acteurs se comprend donc largement, dans le Centre, à l’aune des relations entre l’échelon régional et l’échelon national.

1.3. Languedoc-Roussillon : la difficile progression du travail collectif

Après une courte période d’intérêt pour le chemin de fer dans la première moitié des années 1980, le Languedoc-Roussillon a traversé une longue phase au cours de laquelle le transport ferroviaire n’est pas apparu comme une priorité. Dans les années 1990, cette Région est l’une des moins impliquées dans ce domaine. Elle ne participe pas à l’expérimentation. *À partir du milieu des années 1990, la relation avec la SNCF se dégrade considérablement.* La précédente convention a pris fin en 1996. Au moment de l’expérimentation, certaines Régions ont conventionné « à blanc ». Permettant d’introduire certaines clauses inspirées par les conventions des régions expérimentatrices, ces conventions de transition ne pouvaient aller jusqu’au bout de la logique, la subvention de l’État restant à son niveau antérieur. C’est autour du projet de convention de transition qu’un conflit éclata entre le conseil régional et

¹ Nous rappelons qu’Avenir rail est une association créée en 1994 qui a pour objectif de promouvoir le mode ferroviaire. Elle regroupe les principaux acteurs du secteur (la SNCF, RFF, la Fédération des industries ferroviaires, la Fédération nationale des travaux publics) ainsi que des associations d’élus.

la SNCF. La direction régionale de l'entreprise demanda à la Région de prendre en charge le déficit du service conventionné. La Région refusa, considérant que l'État apporterait des compensations financières pour l'ensemble du périmètre TER lors du transfert de compétence. Ce différend conduisit à la suspension de la relation conventionnelle entre 1997 et 2002.

De ce fait, l'élaboration de la convention de 2002 a été difficile :

« La convention a été signée en juillet 2002. On a fini la négociation fin mars. Comme on n'avait plus de convention, nos rapports se sont un peu distendus. On n'avait pas trop de matière à se rencontrer, sauf sur l'acquisition de matériels et l'information voyageurs. On faisait et co-finçait des comptages dans les trains. On se voyait un peu sur un fond de méfiance. Pour eux, c'était nous les fautifs du fait qu'on n'avait pas pu négocier. On est arrivés à cette négociation un peu en chiens de faïence. Avec [X], c'était un peu difficile. Ils nous soupçonnaient de vouloir les gruger, ça nous paraissait un peu surréaliste [...]. Il y avait un *esprit de revanche* »¹.

En 2002, le Languedoc-Roussillon est l'avant-dernière Région à signer sa convention. Ce retard est dû à un désaccord avec la SNCF sur le montant de la compensation des kilomètres créés à l'occasion de la mise en service du TGV Méditerranée².

Concernant les projets ferroviaires, le CPER 2000-2006 est le plus faible de France en euros par habitant. Quatre projets étaient inscrits : l'extension du chantier de transport combiné de Perpignan – Saint Charles (pour 13,7 millions d'euros), l'amélioration des gares principales du réseau (pour 15,2 millions), la mise en œuvre d'études (pour 1,5 million) et, au volet interrégional, la rénovation de l'infrastructure sur la ligne Béziers – Neussargues – Clermont-Ferrand (pour 30,5 millions)³. L'extension du chantier de transport combiné a été réalisée pour un coût supérieur au montant inscrit. Les opérations sur les gares n'ont presque pas été concrétisées. Elles se sont limitées à des travaux en gare de Nîmes sur le périmètre SNCF et à des études sur les gares de Montpellier et Perpignan. Le volet « études » était assez important et a permis de mieux préparer le contrat suivant. La rénovation de Béziers – Neussargues n'a pas eu lieu. Une partie de la ligne a même été temporairement

¹ Entretien avec un cadre de la DDTER Languedoc-Roussillon (3 mai 2007).

² La mise en place du TGV conduisait à supprimer des trains Grandes lignes. Cette suppression devait être compensée par des TER.

³ Pour chaque opération, l'État et la Région apportaient le même financement.

fermée en 2007 en raison de son mauvais état¹. Selon ce responsable de RFF, la faiblesse du CPER s’explique en grande partie par le manque d’implication au sein du système d’acteurs régionaux :

« À l’époque où le CPER a été négocié, les représentants de l’État, qui sont partis aujourd’hui, n’étaient pas des fans du ferroviaire. D’autre part, la SNCF n’a pas su présenter à la Région des dossiers prêts à exécution [...]. Enfin, le conseil régional n’était pas non plus un grand fan de l’infrastructure ferroviaire. Quand je suis arrivé ici, l’État ne parlait pas à la Région à cause de l’élection de Jacques Blanc avec les voix du FN. La Région et la SNCF ne se parlaient pas non plus »².

L’absence de dynamique politique a contribué à une faible activation du système d’acteurs. L’année 2004 représente dans l’histoire politique du Languedoc-Roussillon une date importante. G. Frêche succède à J. Blanc. Jean-Claude Gayssot, ancien cheminot, ancien ministre des Transports, est nommé vice-président. Le budget « transports » augmente fortement et les acteurs sont incités à s’impliquer davantage. La convention de 2002 était surtout une convention de gestion. Les augmentations d’offre ont été limitées. La convention de 2007 est plus ambitieuse. Un objectif d’accroissement de 20% de l’offre a notamment été formulé. La SNCF a produit un document montrant comment il était possible d’atteindre cet objectif. *L’entreprise est donc, plus qu’elle ne l’a jamais été dans cette région, partie prenante de l’action régionale.* La Région comme la SNCF constatent une capacité assez inédite à travailler ensemble :

« La SNCF a appris à travailler avec la Région »³.

« Je pense qu’on a plus de compétences techniques que la Région. Ils ont un service technique qui est assez modeste en nombre de personnes. Ils s’appuient beaucoup sur nous. Ça ne veut pas dire qu’ils prennent tout ce qu’on dit. Mais dans la mesure où on amène des propositions constructives, argumentées, on s’entend bien »⁴.

Il reste bien sûr des facteurs de tension renvoyant à des enjeux plus généraux. Mais la situation n’est plus comparable à celle de la fin des années 1990.

¹ En février, un train de voyageurs a déraillé sur cette ligne. Avant sa fermeture, les trains de marchandises ne pouvaient pas dépasser la vitesse de 10 km/h.

² Entretien avec un responsable de RFF (31 mars 2004).

³ Entretien avec le directeur des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon (13 mars 2007).

⁴ Entretien avec le DDTER Languedoc-Roussillon (15 mars 2007).

Le système d’acteurs se caractérise en revanche par *une certaine marginalisation de RFF*. Il est symptomatique, par exemple, que RFF n’ait pas été informé de la nature de certains projets inscrits au CPER 2007-2013 :

« Il y a une ligne qui s’appelle “développer le service TER autour de Nîmes, augmentation de la vitesse”. On ne sait pas sur quelle ligne. J’ai demandé [au directeur “transports et communications” de la Région], en lui rappelant que sur Nîmes – Alès, c’était une aberration, que ça ne valait pas le coup. Il y a un truc qui s’appelle “augmentation de capacité entre Lunel et Sète”, on ne sait pas ce que c’est »¹.

De même, la direction régionale de RFF n’a pas été associée au projet d’augmentation de 20% des dessertes TER. Cela est surprenant lorsque l’on connaît le rôle que devra jouer RFF pour que cet objectif soit atteint (que ce soit dans la réalisation des projets mentionnés dans le schéma cible ou dans l’allocation de nouveaux sillons) :

« Nous n’avons pas été partie prenante de cette convention. La SNCF dit se faire fort de ça. Sur l’axe principal, c’est impossible de se prononcer. Ça dépend de plein de choses : croissance du fret, structuration du graphique, etc. Sur les lignes affluents, ils ont annoncé des calendriers qui ne sont pas réalistes. Par exemple, dire qu’on va passer de 16 à 24 en 2010 sur Perpignan – Villefranche, c’est une escroquerie intellectuelle. Ça sera 2011 ou 2012. Il faut changer le système de signalisation, ce qui prend au moins quatre ans. C’est vrai aussi sur Nîmes – Alès. Il n’y a pas eu de dialogue à plusieurs sur ce sujet »².

Cela crée des tensions entre la SNCF et RFF à plus d’un titre. En effet, l’un des arguments mobilisés par RFF pour promouvoir le contournement TGV/fret de Nîmes – Montpellier et obtenir une participation financière de la Région a été de faire passer, auprès de cette dernière, l’idée selon laquelle ce projet lui permettra de dégager des capacités supplémentaires pour le TER sur la ligne classique. Si la SNCF parvient à faire circuler davantage de TER à infrastructure constante, la participation de la Région pourrait être remise en question. L’équilibre financier du projet devrait alors être entièrement repensé.

Alors que la SNCF est en relation assez régulière avec la Région, RFF ne parvient pas à établir une réelle relation avec l’AO. Pourtant, le DGA, ancien directeur départemental de l’Équipement de l’Hérault, et le directeur régional de RFF se connaissent pour avoir travaillé ensemble à Montpellier quelques années

¹ Entretien avec un responsable de RFF (31 mars 2004).

² *Ibid.*

auparavant. Ces difficultés dans les relations entre RFF, d'une part, la SNCF et la Région, d'autre part, expliquent certainement le faible nombre de réunions de l'instance régionale de concertation sur les sillons. Au début de l'année 2007, seulement deux réunions avaient été organisées alors que dans une majorité de régions, au moins trois réunions avaient été organisées.

La relation de la Région avec la DRE est assez singulière depuis plusieurs années. Les dossiers en lien avec les transports collectifs régionaux sont suivis dans leur quasi-totalité par un seul individu. Celui-ci a presque le monopole des relations avec les services du conseil régional, de la SNCF et de RFF. Or, cet individu est complètement marginalisé au sein de la DRE :

« Il faut faire gaffe de faire en sorte que sa hiérarchie soit un peu au courant, que [le directeur général adjoint des services], quand il en parle avec [le directeur régional de l'Équipement], que [ce dernier] n'ait pas l'air de découvrir les choses. *L'investissement de la DRE n'est pas énorme, à part cette personne là*, et ça peut poser des problèmes de décalage entre lui et sa hiérarchie. Ils sont très infra, beaucoup plus que politiques régionales. [X] est un militant du ferroviaire, en plus, donc c'est parfois un peu difficile. On ne sait plus trop s'il est dans une logique État ou dans une logique plus militante »¹.

La Région ne semble pas s'appuyer sur les travaux de l'observatoire régional des transports : « Ça existe ? Ça doit être plus du routier, de la marchandise, de l'économie »².

L'affirmation d'une volonté politique a contribué à l'amélioration de la relation entre la Région et la SNCF. Si la relation avec RFF reste difficile, un vaste chantier a été ouvert par le nouveau CPER, qui débouchera sans doute sur des rapports plus nourris. Le CPER 2007-2013 a été mieux préparé que le précédent grâce au volume assez important d'études réalisées entre 2000 et 2006. Une partie du volet « transports » est consacrée aux études sur les futures lignes nouvelles (Nîmes – Montpellier et Montpellier – Perpignan), ce qui peut sembler surprenant dans un CPER. Une autre partie est consacrée au TER (modernisation de lignes, amélioration de capacités, créations d'arrêts, régénération, pôles d'échanges). Il est à noter que l'État participe à parité avec RFF à la rénovation du réseau secondaire, signe que

¹ Entretien avec le directeur des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon (13 mars 2007).

² *Ibid.*

RFF n’est pas insensible aux objectifs du conseil régional¹. Ce point avait fait l’objet d’une demande insistante de la part de la Région auprès de ses interlocuteurs et de la part de la direction régionale de RFF vis-à-vis de sa direction nationale. Cette demande est également « remontée » de la DRE au ministère. Il faut dire que le Languedoc-Roussillon concentre une partie importante des ralentissements ferroviaires. Selon ce responsable de RFF :

« Par rapport au néant du précédent CPER, c’est fabuleux, mais il n’y a quand même pas beaucoup d’argent dans l’absolu et en relatif par rapport à certaines régions »².

Si la Région a manifesté un intérêt pour le transport collectif, la configuration politique n’apparaît pas très favorable. Comme la grande majorité des régions, le Languedoc-Roussillon n’est pas de la même couleur politique que le gouvernement³.

Une dernière série de difficultés provient du *fonctionnement interne du conseil régional*. Celui-ci est marqué par la faiblesse des capacités d’expertise de ses services. Cette situation provient en partie de la forte « circulation » des responsables « transports » :

« Petit à petit, les gens qu’on avait en face de nous ont été affectés à d’autres postes. On a vu arriver des nouveaux. Ils ne connaissaient rien »⁴.

« On n’a peut-être pas toujours été à la hauteur de ce qu’il fallait pour contrôler la convention. On est sur une restructuration du service TER qui démarre, avec des gens à former »⁵.

L’élection de G. Frêche à la tête du conseil régional en 2004 s’est soldée par l’éviction de nombreux cadres administratifs, considérés comme des affidés de l’ancien président de Région, J. Blanc. Le chef du service ferroviaire a été remplacé. Un premier DGA est resté en place quelques mois avant de quitter son poste. Il a été remplacé par un X-Ponts auparavant directeur du port autonome de Marseille. Celui-ci a demandé et obtenu le départ du directeur « transports » qui venait d’être nommé. Suite à un violent conflit l’opposant au DGS (qui n’a jamais souhaité sa venue), il a

¹ Sur les lignes à plus de dix trains par jour, il y aura trois financeurs à parité : État, Région, RFF. Sur les lignes à moins de dix trains par jour, la Région apportera 50%, l’État et RFF, 25% chacun.

² Entretien avec un responsable de RFF (31 mars 2004).

³ À cela s’ajoute le fait que le conseil régional n’a jamais été dirigé par des élus de stature nationale, qui auraient eu un accès direct au centre politique et auraient pu ainsi négocier des arrangements.

⁴ Entretien avec un cadre de la DDTER Languedoc-Roussillon (3 mai 2007).

⁵ Entretien avec le directeur des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon (13 mars 2007).

lui-même dû quitter la Région. Il a été remplacé par un autre ingénieur des Ponts, ancien DDE de l'Hérault et ancien DRE de l'Alsace. Après l'éviction du directeur « transports », une personne a fait l'intérim quelques mois avant d'être elle-même remplacée. Un chef de service de bon niveau a été recruté entre temps, mais a lui-même quitté son poste quelques mois plus tard. Ce *turn-over* implique peu les autres organisations du système d'acteurs. Hormis l'ancien DDE de l'Hérault devenu DGA du conseil régional et un collaborateur du conseil régional qui a rejoint la direction régionale de la SNCF, les personnes mentionnées ci-dessus ne sont pas parties exercer de responsabilités au sein des organismes qu'ils côtoyaient, contrairement à ce que nous avons observé dans le cas alsacien.

Cette situation complique l'opérationnalisation d'une volonté politique pourtant réelle dans le domaine des transports collectifs. La connaissance des enjeux, l'identification des interlocuteurs et des circuits d'information nécessitent en effet un temps d'apprentissage. Si les directions « transports » des conseils régionaux se caractérisent par un *turn-over* relativement important des cadres, cet aspect est plus important en Languedoc-Roussillon que dans les autres régions étudiées, au point de nuire à la concrétisation des objectifs définis.

La situation du Languedoc-Roussillon se caractérise donc par une succession de deux phases. Dans un premier temps, l'intérêt limité pour les transports collectifs a conduit à une faible activation du système d'acteurs. Cette situation a favorisé l'existence de conflits et n'a pas permis d'obtenir beaucoup de moyens de Paris. Dans un second temps, une volonté politique s'est manifestée dans le domaine des transports collectifs. Celle-ci a fait l'objet d'une appropriation de la part des autres acteurs. En revanche, de manière quelque peu paradoxale, une source majeure de difficultés provient « de l'intérieur », le conseil régional ne parvenant pas à stabiliser la gestion, en interne, des transports collectifs.

1.4. Midi-Pyrénées : la Région contre la SNCF, tout contre

Le cas de Midi-Pyrénées se distingue par *une relation dégradée entre le conseil régional et la SNCF*. Nous avons déjà évoqué la suspension de la relation conventionnelle et financière entre ces deux acteurs pendant presque trois ans, de début 1995 à fin 1997. Cette rupture avait pour origine une chute de trafic qui est apparue incompréhensible aux yeux des acteurs de la Région. Ceux-ci ont considéré que la SNCF avait surestimé le trafic au début de la convention 1990-1994. La chute du trafic entraînait une chute des recettes commerciales et, mécaniquement, une hausse de la contribution régionale. Cet épisode est encore bien présent dans les mémoires, au conseil régional comme à la direction régionale de la SNCF. Son souvenir est d'autant plus vivace qu'il a coûté à Midi-Pyrénées, région dont nous avons vu le dynamisme extrêmement précoce, sa participation à l'expérimentation. La signature d'une nouvelle convention en 1997 a permis de régulariser le passé. Cependant, quelques années plus tard, les tensions ont été ravivées.

En 2001, le directeur régional SNCF a proposé la création de nouvelles dessertes pour compenser une diminution de l'offre sur l'axe Toulouse – Limoges. La Région craignait que ces dessertes ne soient pas comptabilisées dans le périmètre TER retenu pour le calcul des transferts financiers de l'État. Cependant, la généralisation de la régionalisation avait été reportée de 2000 à 2002 et il n'était pas sûr que l'État retiendrait 2000 comme année de référence. La création de dessertes a donc été maintenue. Mais le président du conseil régional M. Malvy a fermement refusé de les prendre en charge financièrement. Par conséquent, c'est la SNCF qui finance ce que tout le monde appelle les « TER sauvages ». Quelques mois après cet épisode, un nouveau directeur régional SNCF a été nommé avec des objectifs relativement clairs, comme les acteurs rencontrés s'accordent à le dire :

« Ce monsieur est venu en Midi-Pyrénées avec une mission : dégraisser Midi-Pyrénées. [...] Il a saigné la région. On a perdu 900 emplois en quatre ans »¹.

« Dans la direction régionale, à l'époque, il y avait une attitude zélée pour appliquer les directives nationales. Ils sont allés au devant des nécessités de productivité, en cherchant à faire de la productivité sur le TER, surtout sur le personnel »².

¹ Entretien avec un responsable de la CGT-cheminots en Midi-Pyrénées (27 septembre 2007).

² Entretien avec Charles Marziani, vice-président en charge des transports de la Région Midi-Pyrénées (20 juin 2007).

« Tout monde sait que le précédent directeur régional avait pour mandat d’assainir la situation économique de la région SNCF, pour le dire pudiquement. On a doublé le nombre de trains en supprimant 10% du personnel »¹.

Le désaccord entre la Région et la SNCF (dans un premier temps) au sujet du cadencement n’a pas apaisé les relations. En 2002, la Région avait exprimé sa volonté de mettre en place un cadencement au quart d’heure sur la ligne Toulouse – Auch. La SNCF, dont nous avons vu les réticences à l’égard de cette pratique, avait opposé à cette dernière une fin de non-recevoir, arguant de l’impossibilité technique de mettre en œuvre un tel dispositif :

« On était sur un dossier où la SNCF, en 2002, nous proposait un service en nous disant : voilà, c’est ça qu’il vous faut. On prenait la grille horaire traditionnelle et on mettait des trains en plus dans tous les trous. Et en moyenne, vous avez un train tous les quarts d’heure. Nous, on voulait vraiment tous les quarts d’heure. Ils nous ont dit : c’est de la voie unique, vous n’y connaissez rien. On a été au clash. Puisque c’est comme ça, il n’y aura rien en 2002. Ils avaient tout monté, prévu les roulements, alors à Paris, ils se sont fait allumés. Ça a coûté la place du mec ici. Ça a été le bras de fer »².

La Région a alors fait appel à un bureau d’études, SMA, qui a démontré la possibilité de réaliser ce projet. La SNCF a finalement accepté de lancer le dispositif et a adopté une attitude beaucoup moins défensive lors de la mise en œuvre du cadencement sur les autres lignes de la région.

La mise en œuvre de la convention de 2002 a elle-même donné lieu à un grave contentieux. Cette convention mentionnait dans ses annexes les horaires d’ouverture des gares. Or, la SNCF, qui cherchait à améliorer sa productivité dans cette région, a réduit le personnel et les horaires d’ouverture d’une trentaine de gares peu fréquentées du Nord du Tarn, du Lot et de l’Aveyron et a installé à la place des guichets automatiques³. La convention avait été signée en février 2002. Dès le mois de décembre de la même année, la Région engageait, après une tentative de conciliation, un recours auprès du tribunal administratif pour non-respect de la convention.

L’état de la relation Région-SNCF n’a pas empêché un quasi-doublement du nombre de trains entre 2000 et 2005. L’objectif du plan régional des transports 2000-

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF de Toulouse (27 septembre 2007).

² Entretien avec un ancien cadre de la direction des infrastructures et des transports de la Région Midi-Pyrénées (27 septembre 2007).

³ « TER : la région Midi-Pyrénées en conflit avec la SNCF », *Les Échos*, 24 avril 2003

2006 de passer à 300 trains quotidiens a été atteint et même dépassé. Le cadencement a beaucoup joué dans cette évolution. Mais la SNCF y a aussi contribué en travaillant sur ses propres principes d’organisation. Cependant, comme l’exprime ce chargé de mission au conseil régional :

« Du point de vue du développement, on a réussi à faire pas mal de choses. Par contre, le bilan est négatif au niveau de la qualité d’exploitation. Au niveau des moyens, d’une part. Il y a un problème du fait de la mutualisation des moyens entre activités au sein de l’entreprise. En période de fort trafic national, ils n’hésitent pas à mobiliser des personnels classiquement dédiés aux dessertes régionales, parfois même à mobiliser du matériel, alors que tout ça est financé par la région. Il y a des cas où les dessertes régionales ont été supprimées en faveur des dessertes nationales, ce qui n’est pas du tout acceptable pour la collectivité. Problème aussi dans la qualité d’exploitation et la régularité des dessertes. De nombreux trains sont supprimés. Quand il manque le contrôleur, le train ne part pas. C’est aussi la lourdeur du système de production de la SNCF »¹.

Il est vrai que, comme nous l’avons déjà évoqué, les principes d’organisation des circulations jouent souvent en défaveur du TER. Il est également vrai que Midi-Pyrénées connaît une forte proportion de trains supprimés. En 2005, cette région était la plus touchée en termes de part de trains-km supprimés (9,34% du nombre total de tk, alors qu’une majorité de régions en compte moins de 3%²). La politique d’amélioration de la productivité mise en œuvre par l’ancien directeur régional SNCF n’a pas amélioré la situation. En particulier, la suppression de personnels de réserve, il est vrai très coûteux, ne permet plus le remplacement de tous les agents absents ou indisponibles.

On observe cependant deux signes d’évolution. Le premier se situe à l’échelle du secteur. La SNCF commence à dédier des moyens aux différentes branches d’activité. L’idée est de consacrer entièrement des personnels et des matériels à l’une ou l’autre branche³. Cette évolution est importante dans la mesure où les branches « dominées » (le TER et le fret) pourront moins facilement que par le passé se faire déposséder de leurs moyens. Elle est toutefois délicate du point de vue des relations sociales internes à la SNCF, les principaux syndicats de cheminots percevant en elle les prémisses d’une filialisation. Le deuxième signe d’évolution concerne

¹ Entretien avec un chargé de mission à la direction des infrastructures et des transports de la Région Midi-Pyrénées (20 juin 2007).

² « Le palmarès 2006 des TER », *La Vie du Rail*, 8 novembre 2006

³ L’observateur avisé aura sans doute déjà vu circuler des locomotives vertes portant l’inscription « fret SNCF » (tractant parfois des convois de voyageurs...).

spécifiquement la région Midi-Pyrénées. Les relations extrêmement conflictuelles entre les dirigeants régionaux et le directeur régional SNCF entre 2002 et 2006 ont incité la direction nationale de l'entreprise à réagir :

« Avec le précédent [directeur], c'était la guerre totale. [...] Dans les missions et dans les objectifs du [nouveau] directeur, qui lui sont fixés directement par le directeur général, ce n'est pas un secret... Il y a trois missions : établir des relations normales, sinon cordiales, avec l'AO ; changer ce qu'il faut au niveau des têtes et des équipes pour ne plus vivre comme ça ; et la production : il y a beaucoup trop de trains supprimés, il faut changer ça »¹.

La mauvaise relation qui existe entre la Région et la SNCF a des conséquences directes sur les modalités d'action du conseil régional. Alors que l'Alsace ne souhaite pas succomber à la « schémaïte », Midi-Pyrénées a réalisé de nombreux documents de planification. L'intensité du recours au schéma est proportionnelle au degré de mésentente entre acteurs, même si elle suit également un calendrier national. Ainsi, un premier schéma a été réalisé en 1981 et il faut ensuite attendre 1997 pour qu'un nouveau document soit élaboré. Les années 1980 et le début des années 1990 ont été une période de forte activité du conseil régional par rapport à la plupart des autres Régions. Une fois que la relation Région-SNCF s'est dégradée, trois schémas ou plans ont été élaborés en l'espace de dix ans : un nouveau SRTC en 1997 et deux plans régionaux des transports, l'un en 2000, l'autre en 2007.

Il y a au moins deux raisons à cela. La première est que la Région a connu une alternance politique en 1998. Les nouveaux dirigeants ont voulu se doter d'un document mieux adapté à leurs attentes et plus opérationnel que le schéma de 1997, qui venait pourtant d'être élaboré mais qui était un document très général. La deuxième raison renvoie aux relations dégradées entre le conseil régional et la SNCF. Cette situation explique que la Région ait voulu disposer de solides bases de réflexions et de propositions argumentées, afin de mieux faire valoir ses positions vis-à-vis de l'exploitant. C'est ce qu'affirme ce responsable d'ITER, bureau d'études basé à Toulouse :

« C'est l'occasion de faire une concertation. Deuxième chose : c'est la nécessité d'opposer quelque chose de sérieux à la SNCF, parce que les relations ne sont pas bonnes entre la Région et la SNCF. Le contentieux ici est assez lourd. Donc il faut avoir des billes pour savoir ce qu'on veut et avoir un appui politique »².

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF de Toulouse (27 septembre 2007).

² Entretien avec un responsable d'ITER (27 juillet 2007).

Si la réalisation de SRT fournit des armes politiques dans les négociations avec la SNCF, la Région a également cherché à disposer de moyens renforcés en termes d’expertise. Pour cela, elle a constitué un service dont nous avons vu qu’il était l’un des plus importants de France, que ce soit en valeur absolue ou rapporté à la population régionale et au budget. Une nouvelle fois, il faut voir dans cette stratégie un indice de la relation dégradée entre le conseil régional et la SNCF :

« Midi-Pyrénées, c’est un des plus gros services transports. Il y a de la prospective, de l’opérationnel, du routier, du matériel, il y a un peu tout. C’est propre à Midi-Pyrénées. C’est la guerre avec la SNCF »¹.

Les relations conflictuelles entre la Région et la SNCF ne peuvent simplement s’expliquer par l’attitude de cette dernière. Il est vrai que l’expression d’une volonté politique de la part de la Région n’a été qu’en partie relayée par la SNCF, en raison notamment des objectifs de productivité poursuivis. Mais plus fondamentalement, cette situation résulte de la *forte influence exercée par les syndicats de cheminots, en particulier la CGT, sur le conseil régional*.

Après l’ère Baudis (1986-1988) et l’ère Censi (1988-1998), au cours desquelles la Région a été dirigée par un exécutif de droite, l’élection de M. Malvy en 1998 a débouché sur la nomination d’un vice-président « transports » cheminot, membre du PC et représentant de la CGT (Bernard Marquié). En 2004, M. Malvy est réélu et désigne un nouveau vice-président (Charles Marziani). Celui-ci n’est pas cheminot, mais c’est un élu communiste proche de la CGT-cheminots locale. Le président de la commission « transports » est également un élu PC. Il était, avant de devenir conseiller régional, secrétaire (CGT) du comité d’établissement régional des cheminots. La réponse de ce dirigeant régional de la CGT-cheminots à la question de savoir si ce syndicat était proche de la direction politique du conseil régional à l’époque de B. Marquié permet d’illustrer notre propos :

« C’est toujours vrai [...]. Il faut être honnête. Marquié, c’est un dirigeant syndical CGT qui a été président de la commission économique du CE [...]. Donc dire qu’on était proches, c’est un peu édulcoré. On était en symbiose. La CGT cheminots et Bernard Marquié, c’était une relation de confiance absolue. Mais la CGT n’a jamais piloté le conseil régional et le conseil régional n’a jamais piloté la CGT. On s’est souvent compris »².

¹ *Ibid.*

² Entretien avec un responsable de la CGT-cheminots en Midi-Pyrénées (27 septembre 2007).

Cette situation n’a pu qu’avoir des effets sur les relations Région-SNCF. Le fait, pour un responsable syndical de la CGT-cheminots, de se retrouver à la table des négociations avec son ancien directeur, avec lequel les rapports n’ont pas toujours été faciles, a pu être un facteur d’exacerbation des tensions. En même temps, cela a permis à la Région d’obtenir des informations sans passer par les circuits habituels¹. De manière plus générale, B. Marquié comme Ch. Marziani ont très clairement affiché leur préférence pour une politique des transports où le rail occupe la première place. La ligne qu’ils défendent, notamment sur le service public, est très proche de celle promue par les principaux syndicats de cheminots. L’emprise de la CGT sur la Région est d’autant plus importante que le vice-président en charge des transports bénéficie en Midi-Pyrénées d’une réelle *autonomie* (beaucoup plus, nous le verrons dans le prochain chapitre, que le vice-président du Centre et que celui du Languedoc-Roussillon, également communistes et même ancien ministre des Transports en ce qui concerne ce dernier).

Le cas de Midi-Pyrénées est donc assez paradoxal dans la mesure où, schématiquement, *cette Région présente la particularité d’être la plus « pro-SNCF » de France et, en même temps la plus méfiante à l’égard de l’entreprise publique.*

S’agissant à présent des relations entre la Région et RFF, nous avons déjà mentionné le mauvais état du réseau ferré midi-pyrénéen et le plan de remise à niveau de ce réseau (Plan rail). Ce dernier a été pensé en réaction aux nombreuses plaintes d’usagers liées aux trains supprimés et retardés, en partie imputables à l’état du réseau. Il a aussi été pensé dans une optique moins défensive de développement du service public de transport. L’appropriation de cette volonté par RFF a été relative. Ce dernier aurait préféré disposer d’un calendrier à plus long terme, afin de pouvoir étudier les projets de manière plus approfondie et échelonner sa participation financière :

¹ Un autre effet de cette situation s’est manifesté dans la division du travail politico-administratif. Entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, Midi-Pyrénées, qui n’est pas une région expérimentatrice, ne dispose que d’un service administratif léger. Il n’était pas inhabituel, pour les membres de ce service, de s’adresser au vice-président, spécialiste du ferroviaire, pour lui poser des questions techniques. La répartition classique des tâches entre élus et administration s’en est ainsi trouvée renversée.

« On a eu un débat avec RFF sur la capacité de réalisation de ces travaux. Ils avaient des réticences fortes, pour des raisons techniques et financières. RFF aurait aimé un plan étalé, en gros sur 10-15 ans, qui leur aurait assuré un plan de charges. Nous, on a refusé ça. On met 500 millions, pas pour un plan de dix ans mais pour rénover le réseau le plus rapidement possible, avec des travaux qui commencent l’an prochain »¹.

Cependant, *l’affirmation d’une dynamique politique en matière d’infrastructure constitue une forte incitation au travail collectif*. Le fait que la Région dégage d’importants financements alors que les voies ne sont pas de son ressort conduit à placer l’État et RFF devant leurs responsabilités, en les amenant à apporter des financements supplémentaires.

Enfin, *la relation entre la Région et l’État n’est pas excellente* en Midi-Pyrénées. Il est difficile de tirer des conclusions de la mise en œuvre du CPER 2000-2006, dont le taux d’exécution a été plutôt bon sans réellement se distinguer de celui des autres régions. En revanche, Midi-Pyrénées est une région orpheline de grands projets ferroviaires. Le POLT devait permettre de mieux relier le Lot et l’Aveyron à Paris. Comme dans le Centre, l’abandon brutal de ce projet, annoncé lors du CIADT de décembre 2003, a suscité l’incompréhension des acteurs régionaux :

« Les services des Régions ont travaillé avec les services de l’État, la SNCF, RFF. On avait finalisé le nombre de rames, le nombre de dessertes, on avait signé des conventions, on avait commencé à payer les travaux nécessaires, en particulier la suppression de passages à niveau, car au-delà de 160, il ne faut plus de passages à niveau. Et puis Raffarin est arrivé et il a dit : on le fait plus, du jour au lendemain, alors qu’on avait signé des conventions sur la réalisation. On est allé au tribunal »².

De manière générale, l’histoire récente des grands projets ferroviaires en France est marquée par une marginalisation de Toulouse, qui est l’une des grandes agglomérations les plus longues à rejoindre en train depuis Paris. La LGV Toulouse – Bordeaux fait partie des projets sur lesquels travaille RFF. Mais cette ligne nouvelle ne sera au mieux pas réalisée avant des années. Bien que M. Malvy ait une stature nationale, pour avoir été notamment ministre du Budget dans le gouvernement Bérégovoy (1992-1993), le fait d’être socialiste est une nouvelle fois de peu de secours dans la configuration politique de 2008. De manière plus

¹ Entretien avec Charles Marziani, vice-président en charge des transports de la Région Midi-Pyrénées (20 juin 2007).

² Entretien avec Bernard Marquié, ancien vice-président en charge des transports de la Région Midi-Pyrénées (20 juin 2007).

structurelle, Toulouse, où se trouve le siège d’Airbus, reste dans beaucoup d’esprits la ville de l’aéronautique et il semble encore difficile de penser l’accessibilité de cette ville en termes ferroviaires.

La relation plutôt dégradée entre la Région et un État qui annonce puis se retire contribue sans doute à expliquer les liens assez faibles entretenus avec la DRE. Comme toutes les DRE, cette dernière est peu portée sur le chemin de fer. Elle réalise des études de prospective sur les déplacements dans la région, des études sur les flux logistiques avec l’Espagne, etc. Mais ses relations avec la Région se limitent pour l’essentiel au comité de suivi du CPER. Quant à l’ORT, il a une vocation essentiellement routière.

Pour résumer, le système d’acteurs midi-pyrénéen se caractérise par une relation de conflit/proximité entre la Région et la SNCF en raison notamment de l’influence de la CGT-cheminots sur le conseil régional et d’une attitude de la SNCF consistant régionalement à mettre en œuvre un programme de contraction des moyens. Dans la période récente, cependant, la volonté d’apaisement de la SNCF et la forte implication de la Région, notamment en matière d’infrastructure, ont conduit à une réactivation du système d’acteurs.

Conclusion intermédiaire – Stabilité et mémoire des systèmes d’acteurs

Les systèmes d’acteurs se caractérisent par leur *stabilité*. Les relations inter-acteurs dépassent l’échelle individuelle et témoignent de l’importance de la variable institutionnelle¹. Les cadres de la SNCF ne restent généralement en poste que quelques années dans une région. Il s’agit là de l’évolution classique d’une carrière au sein de cette entreprise publique. Les directeurs « transports » des Régions connaissent également une forte mobilité. Parmi les régions étudiées, aucun directeur

¹ L’analyse des systèmes d’acteurs régionaux démontre toutefois que l’équation personnelle joue un véritable rôle. Il serait sans doute vain de dresser une cartographie, région par région, des amitiés et des inimitiés. Mais les relations inter-personnelles ne sont pas la simple traduction, à une autre échelle, des relations inter-organisationnelles. Elles renseignent sur le fonctionnement des systèmes d’acteurs (temps passé à travailler ensemble, reconnaissance ou non de qualités intellectuelles, vision du monde partagée/opposée, etc.) et contribuent, de manière certes marginale, à l’état des relations entre acteurs collectifs.

« transports » actuellement en poste ne l'était en 2002, année de la généralisation de la régionalisation des transports collectifs, le cas extrême étant, on l'a déjà évoqué, le Languedoc-Roussillon, où le service a été entièrement renouvelé après 2004 et où le directeur et les chefs de service ont été changés à plusieurs reprises depuis cette date. Paradoxalement, les cadres régionaux de RFF, acteur le plus récent des politiques régionales, constituent d'une certaine manière l'élément de stabilité du système. Ils sont généralement présents depuis le début des années 2000.

La stabilité du système d'acteurs permet cependant de véhiculer une *mémoire*. Celle-ci se transmet oralement et à travers certains documents portant la trace des interactions passées. Les grands épisodes (rupture des relations avec la SNCF, annulation d'un projet, ralliement d'un partenaire) sont connus et, à l'occasion, rappelés par les acteurs. En retour, la mémoire contribue à l'institutionnalisation des systèmes d'acteurs qui, comme tout processus d'institutionnalisation, est un processus fondamentalement cognitif (DiMaggio, Powell, 1997). Les institutions fournissent des schémas cognitifs qui sont mobilisés dans l'action. Le souvenir des événements passés est un facteur de socialisation. Il donne aux acteurs des clés pour se forger des conceptions et définir leur rôle. Il contribue de ce fait à leur entre-définition et à la stabilisation de leur identité. Il n'est pas pour autant un obstacle au changement. La mémoire est en effet réactualisée en permanence à travers les interactions présentes.

Ce tour d'horizon a permis de mettre en lumière des pratiques fortement différenciées. Les systèmes d'acteurs régionaux sont marqués par des relations plus ou moins substantielles et plus ou moins conflictuelles. Mais cette différenciation s'exprime en même temps à l'intérieur de chaque région dans les relations Région-SNCF, Région-RFF, etc. C'est la raison pour laquelle les relations entre acteurs, nécessairement évolutives, ne peuvent être appréhendées à travers une grille de lecture trop générale (consensus/conflit, relations nourries/superficielles, etc.). Par ailleurs, ce passage en revue des systèmes d'acteurs régionaux a permis de démontrer l'existence d'un lien assez étroit, et dans les deux sens, entre jeux d'acteurs et contenu de l'action publique. Avant d'établir un diagnostic plus global concernant la gouvernance régionale, voyons à présent si l'étude des conventions Région-SNCF confirme cette hypothèse.

2. Les conventions Région-SNCF à l’examen

Les conventions Région-SNCF sont au cœur des politiques régionales de transports collectifs. Elles participent d’un mouvement général vers la négociation explicite et la multiplication des contrats (Gaudin, 1999). L’évolution des conventions Région-SNCF est assez remarquable entre le début de la « seconde » régionalisation des transports collectifs et 2007, date à laquelle 13 nouvelles conventions ont été signées. Alors que, dans les premiers temps, la négociation était largement manipulée par la SNCF à son avantage, la dernière génération de conventions fait apparaître des relations plus équilibrées. Cette évolution résulte de phénomènes d’apprentissage. Toutes les Régions ont acquis une expérience et des savoir-faire en matière de négociation avec la SNCF. De plus, si l’analyse des conventions met en lumière d’importantes convergences, elle fait en même temps apparaître des divergences. Nous faisons l’hypothèse que ces dernières reposent en grande partie sur la nature des relations entre la Région et la SNCF et sur le mode d’action propre à chaque région.

2.1. Le résultat d’un apprentissage

La dernière génération de conventions confirme l’entrée dans une *ère de gestion*. Le caractère beaucoup plus sophistiqué et l’allongement de la durée des conventions en sont des indices. Cet esprit de gestion est également présent au sein de la SNCF. Il succède à une logique de « conquête » correspondant grossièrement à l’époque où J. Chauvineau dirigeait l’action régionale, autrement dit à un temps où la régionalisation était encore incertaine. L’étude des conventions montre une prise en compte croissante des priorités régionales par l’entreprise.

Une première évolution a eu lieu entre 1997 et 2002. Pour s’en apercevoir, il faut rentrer un peu dans le détail des textes. Nous nous basons ici sur les travaux de Christian Desmaris (2003). Selon lui, les documents varient assez peu pour une même région entre ces deux dates en matière de mesure de la qualité du service. En

revanche, alors que les cas de force majeure qui dispensent l’opérateur du versement de pénalités pour non-réalisation de l’offre étaient peu précis en 1997, ils le sont davantage en 2002. C. Desmaris (2003 : 161) évoque à ce sujet un « début de standardisation des pratiques ». Le montant des pénalités varie de six à neuf euros par train-km non-réalisé et le seuil de tolérance des services non-assurés (franchise) varie de 1 à 3%. L’intéressement financier de la SNCF à la qualité produite existe dès les conventions de 1997 ; il est reconduit en 2002, même si les modalités de calcul des bonus-malus et les sommes en jeu sont très différentes d’une région à l’autre. Des clauses d’incitation financière en matière d’information de l’AO sont prévues dans trois régions en 1997, dans quatre régions en 2002. Alors que peu de conventions étaient précises sur le transfert d’informations à l’AO en 1997, les documents de 2002 le sont tous. Il en va de même de l’audit des services et des comptes de la SNCF par des experts mandatés par la Région. Les conventions de 1997 avaient toutes la même durée (trois ans, prolongés de deux ans en raison du report de la généralisation de l’expérimentation). Celles de 2002 varient de cinq (cas majoritaire) à huit (Alsace) voire dix (Limousin) ans. Enfin, les conventions ont en moyenne augmenté de 13 pages entre 1997 et 2002.

Tableau n°17 – Durée des conventions Région-SNCF (Alsace, Centre, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées)

	1997	2002	2007	2017
Alsace	□□□□□	□□□□□□□□		
Centre	□□□□□	□□□□□	□□□□□□□□	
Languedoc-Roussillon		□□□□□	□□□□□□□□	
Midi-Pyrénées		□□□□□□□	□□□□□□□□□□	

L’apprentissage semble encore plus important entre 2002 et 2007. Parmi les quatre régions étudiées, l’Alsace a signé une convention d’expérimentation en 1997 puis une nouvelle convention couvrant la période 2002-2009. Le Centre a également signé une convention d’expérimentation en 1997, puis une autre en 2002 et une autre encore en 2007, en vigueur jusqu’en 2013. Le Languedoc-Roussillon a signé une

convention en 2002 puis une autre pour la période 2007-2014. Enfin, Midi-Pyrénées a signé une convention en 2002 et une nouvelle convention en 2008, valable jusqu’en 2017. Nous retiendrons le cas du Centre (région expérimentatrice) et du Languedoc-Roussillon (région non-expérimentatrice) pour étudier les évolutions entre la génération de conventions ayant accompagné la généralisation de l’expérimentation et la dernière génération de conventions¹. Pour cela, nous concentrerons notre attention sur quelques points clés. Certains passages des conventions (objet et périmètre de la convention, mission des partenaires, etc.) constituent des « passages obligés », repris dans des formes assez similaires d’une région à l’autre. D’autres, en revanche, sont de nature à introduire de la différenciation. Ce sont eux qui nous intéresseront le plus ici.

Commençons par le *Centre*. La convention de 2002, un document de 28 pages (hors annexes), a été signée pour une période de cinq ans. Cette convention mentionne cinq critères de qualité produite (ponctualité, information des voyageurs, service à bord des trains et des cars, service en gare, préparation au voyage), chacun de ces critères se voyant attribuer un objectif annuel. Un compte Qualité est alimenté par les bonus dus par la Région ou les malus dus par la SNCF ainsi que par les pénalités dues par cette dernière pour le service non-réalisé. Le montant du bonus comme celui du malus ne peuvent excéder 500 000 euros. 60% du système d’incitation financière repose sur la ponctualité. Le taux de conformité à l’objectif de ponctualité est de 90%. Concernant la réalisation de l’offre, la franchise est de 3% de l’offre annuelle, seuil qui diminue de 0,05% par an. Au-delà de ce seuil, la SNCF doit payer des pénalités (sauf en cas de force majeure). Celles-ci s’élèvent à six euros par train-km ou car-km non-réalisé, deux euros si des moyens de substitution sont mis en place. Le retard de la SNCF dans l’envoi de documents d’information à la Région fait également l’objet de pénalités. En cas de situation perturbée, il est prévu un programme minimum de circulation.

La convention de 2007 marque plusieurs évolutions par rapport à la précédente, outre l’allongement de la durée (de cinq à sept ans), qui est une tendance

¹ Nous aurions pu également évoquer le cas de Midi-Pyrénées puisque cette Région a signé une convention en 2002 et une autre en 2008. Mais nous n’avons eu la convention 2008 que très tardivement. En outre, il nous a semblé que l’évoquer alourdirait inutilement le propos ; d’autant que nous allons entrer, dans les paragraphes qui suivent, dans un niveau de détail assez important.

commune à toutes les régions. Pour commencer, le changement de volume est assez remarquable. Le document de 2007 compte 118 pages, donc quatre fois plus que celui de 2002. Tous les titres de la convention ont été étoffés, ce qui témoigne d’une volonté de mieux organiser la relation entre les signataires. De nouvelles dispositions ont été ajoutées (sur les obligations de service public, sur la coordination et la concertation entre les activités de la SNCF, sur l’intermodalité et la multimodalité, et sur la composition même de la convention), dont certaines sont directement liées à l’évolution de la législation nationale (accessibilité des personnes à mobilité réduite, par exemple). Des clauses un peu plus exigeantes à l’égard de la SNCF ont été introduites. Ainsi, l’objectif de ponctualité est passé de 90 à 90,5% pour 2007. La franchise a été abaissée de 3 à 2,5%. En réalité, la convention de 2002 prévoyait son abaissement de 0,05% par an, ce qui aurait dû conduire dans tous les cas à un seuil de 2,75% cinq ans plus tard. En revanche, les pénalités en cas de non-réalisation de l’offre sont au même niveau qu’en 2002. Mais le changement majeur introduit par la convention de 2007 a trait au dispositif financier.

Au moment du renouvellement de la convention de 2002, un déficit « anormal » du compte TER a été constaté. Il a conduit à la mise au point d’un dispositif financier original assez éloigné du dispositif conventionnel classique (présenté dans l’encadré ci-dessous).

Encadré n°9 – Les modalités de calcul de la contribution financière de la Région à l’exploitation du service

Le calcul de la contribution de la Région tel qu’il apparaît classiquement dans les conventions se fait de la manière suivante : $Co = C1 + C2 - R$.

C1 correspond aux charges forfaitisées sur lesquelles s’engage la SNCF (charges liées à la conduite des trains, à l’énergie, charges de matériel roulant, charges au sol, etc.).

C2 correspond aux charges non-forfaitisées facturées à l’euro/l’euro à la Région (taxe foncière, taxe professionnelle, dotations aux amortissements et reprises sur subvention, péages ferroviaires, etc.).

R correspond au montant des recettes TER régionales.

Il s’agit là de la base d’un calcul où interviennent également d’autres paramètres.

Selon le préambule de la convention, ce déficit aurait des causes extérieures : hausse plus importante que prévue du prix de l’énergie électrique, évolution des règles comptables applicables à la SNCF, évolution de la fiscalité pesant sur l’entreprise. La

nécessité de le résorber a conduit la Région et la SNCF à imaginer un dispositif permettant de « lisser » la prise en charge du déficit par la Région afin d'atteindre l'équilibre des comptes à la fin de la convention. Plus précisément, la Région verse à la SNCF une contribution liée à la réalisation du service TER égale à une valeur annuelle prédéterminée et progressive sur la durée de la convention (de 106 millions d'euros en 2007 à 133 millions en 2013)¹.

En *Languedoc-Roussillon*, la convention signée en 2002 pour une période de cinq ans compte 58 pages (hors annexes). Elle est plus détaillée que celle du Centre sur certains aspects, comme la consistance des services. Elle mentionne des éléments qui ne figurent pas dans la convention du Centre : comités de ligne, distribution des titres de transport, réclamations, etc. En revanche, les mécanismes financiers sont moins précis et encadrent moins l'action de la SNCF que la convention Centre. Quatre indicateurs de qualité sont mentionnés (fiabilité, ponctualité, qualité des services en gare, qualité des services des trains). L'objectif de ponctualité est fixé à 85%. Toutefois, la convention de 2002 ne prévoit pas de système de bonus-malus. Si des objectifs de qualité sont fixés, aucun mécanisme financier n'incite la SNCF à les atteindre. L'objectif d'offre réalisée est de 93%. Il augmente de 0,5 point par an pour atteindre 95% en 2006. Sans service de substitution, la pénalité est de six euros par tk non-réalisé.

La convention de 2007, conclue pour une durée de huit ans, marque une évolution importante par rapport à celle de 2002. Le volume a augmenté pour atteindre 90 pages. Tous les titres font l'objet d'une rédaction plus détaillée. Comme dans le cas du Centre, la convention Languedoc-Roussillon de 2007 s'est enrichie de nouveaux articles, concernant notamment l'accessibilité des PMR ou encore le plan de transport en cas de situation perturbée. L'une des originalités de cette convention réside dans l'objectif d'accroissement de l'offre de 20% entre 2008 et 2010. Cet objectif majeur de la politique régionale de transports collectifs est mentionné dans le préambule.

¹ Le montant de cette contribution est susceptible d'être modifié si des événements indépendants de la SNCF intervenaient et impactaient les charges afférentes à l'exploitation ou si, dans les cinq premières années de la convention, le taux annuel moyen de croissance des recettes directes, à offre constante, était inférieure à 3,5% ou supérieure à 4,5%.

L’autre évolution importante a trait aux mécanismes financiers. Ceux-ci sont beaucoup plus perfectionnés et contraignants que dans la convention de 2002¹. Six indicateurs de qualité ont été retenus (un indicateur « suivi des réclamations » est apparu). Le calcul du niveau de qualité fait l’objet d’une pondération : 60% pour la ponctualité, 40% pour les autres critères. L’objectif de ponctualité est fixé chaque année. Il est de 88,5% en 2007. Contrairement à la précédente convention, l’évaluation de la qualité est confiée par la SNCF à un organisme extérieur. Un système de bonus-malus a été introduit. Le compte Qualité est alimenté par les bonus de la Région et les malus de la SNCF dans la limite de 350 000 euros par an.

La convention de 2007 comprend un mécanisme d’intéressement assez élaboré. L’objectif de recettes est compris dans une fourchette représentant l’incertitude de la prévision : entre – 2% en dessous de l’objectif et + 2% au-dessus, la Région et la SNCF sont solidaires sur cette incertitude à hauteur de 50%. En dessous, 100% du risque est à la charge de la SNCF. Au-dessus, la Région bénéficie d’une baisse de sa contribution dans une proportion de 40% des recettes, le solde restant acquis à la SNCF au titre de son intéressement commercial. Cela incite la SNCF à dégager une marge, mais une marge raisonnable. En outre, la Région est intéressée au résultat dégagé par la SNCF. Si le taux de marge de la SNCF dépasse un certain seuil (3 ou 4%), la Région diminue le montant de sa contribution financière. Un objectif de fiabilité évolutif a été défini. Il est de 96,5% d’offre réalisée en 2007, de 97,2% en 2014. En l’absence de services de substitution, les pénalités pour services non-réalisés sont de six euros par tk en-deça de l’objectif de fiabilité, de 1,5 euro au-delà. Des pénalités sont également prévues si le rendu des documents conventionnels intervient avec retard.

De manière générale, les conventions de dernière génération descendent à un niveau de détail important. C’est le cas par exemple des « référentiels qualité » : dans les gares, « pas plus de 2 détritrus par m² dont la taille excède celle d’un papier de bonbon », « lors du contrôle du billet de l’enquêteur : au moins une de ces formules :

¹ À force de gagner en précision et en rigueur, les conventions deviennent parfois un peu opaques. Qu’on en juge par la formule d’indexation du forfait de charges C1 telle qu’elle figure dans la convention 2007 du Languedoc-Roussillon :

$$C1n = C12007 \times [(0,35 (RS6-Sn / RS6-S2007) + 0,35 (ICHTTS1n / ICHTTS12007) + 0,021 (FODC4n / FODC42007) + 0,050 (EFBCFEn / EFBCFE2007) + (0,99 (0,229 (FSD3n / FSD32007)))] \times (1+Kpc \times (Tn / T2007 -1)).$$

bonjour, au revoir, bon voyage, merci ou je vous en prie » (convention Centre 2007), « sur plus de 80% de la surface [des murs et plafonds de la gare] : pas écaillé, pas abîmé », à bord des trains, « moins de 15 personnes debout dans la voiture pendant moins de 15 minutes », « température comprise entre 18 et 28°C.n. » (convention Languedoc-Roussillon 2007), etc. Le niveau de détail est également élevé en matière de communication, sujet extrêmement sensible dans les relations entre la Région et la SNCF. Les déclinaisons possibles des logos de la Région et de la SNCF sont mentionnées, la typographie est précisée, la taille et l'emplacement des logos sont spécifiés selon la taille et le type de support (affiche, flyer, flanc de bus, enveloppe, CD-Rom, etc.).

Cette entrée dans l'architecture conventionnelle intéressera sans doute peu le non-spécialiste. Elle permet toutefois de prendre la mesure du chemin parcouru depuis le début de la « seconde » régionalisation. Globalement, la SNCF est plus « encadrée » qu'auparavant. Des efforts plus importants lui sont demandés. Les mécanismes financiers sont plus perfectionnés et exigeants à son égard. Cette évolution résulte bien sûr d'un rapport de force. Mais elle est indissociable, en même temps, de mécanismes d'apprentissage. Le contrôle renforcé de l'exploitant a été rendu possible, en grande partie, par le renforcement des capacités d'expertise des services techniques régionaux. Mieux outillés en connaissances juridiques et techniques, ces derniers bénéficient à présent d'une certaine expérience des relations conventionnelles. Ils y voient plus clair sur le type de dispositifs et le montant des objectifs chiffrés devant/pouvant figurer dans les conventions¹.

¹ En Midi-Pyrénées, le conseil régional a tiré certaines « leçons » de la convention de 2002 : « Il y a des carences dans cette convention, notamment au niveau de l'encouragement pour la SNCF à bien faire ce qu'on lui demande. Les pénalités ne sont pas du tout à la hauteur. Elles ne sont pas dissuasives. Elles sont limitées à un forfait, qui en plus est bas. Ce n'est pas un problème pour la SNCF de dire : j'ai 100 000 euros de pénalités, après, je fais ce que je veux, je n'aurai pas à en payer plus. Donc l'objectif est de remonter les pénalités. Il faut améliorer la qualité de service. Ce qui ressort aujourd'hui, c'est le mécontentement des usagers sur la qualité du service offert par la SNCF. Ça touche plusieurs domaines : la ponctualité des trains, la régularité, les services en gare, le confort. Un des moyens d'y arriver est de fixer des objectifs clairs et contraignants à la SNCF ». Entretien avec un chargé de mission à la direction des infrastructures et des transports de la Région Midi-Pyrénées (20 juin 2007).

À l'apprentissage dans le temps s'ajoutent des phénomènes de mimétisme entre régions. Au-delà de l'organisation du texte des conventions¹ et des formulations souvent très voisines, il existe des similitudes en termes de contenu. Par exemple, les deux conventions examinées prévoient une pénalité de six euros par tk non-réalisé. De la même manière, la ponctualité représente dans ces deux régions 60% de l'objectif de qualité. Les exemples sont assez nombreux. Certains dispositifs font l'objet d'une adaptation lors de leur « réception ». Cette opération de traduction permet d'ajuster les dispositions à la situation régionale. Ainsi, en Languedoc-Roussillon, l'objectif de ponctualité a été fixé à 88,5% en 2007 et l'objectif de fiabilité à 96,5% pour la même année. Or, le taux effectif de ponctualité était de 87,5% en 2005 et le taux effectif de fiabilité était de 92,3% en 2005, de 94,7% en 2004². Il s'agit donc de se baser sur des données effectives (car le Languedoc-Roussillon n'est pas l'Alsace, avec ses 96,3% de taux de ponctualité, ni le Nord-Pas-de-Calais, avec ses 99,5% de taux de fiabilité en 2005) et de formuler des objectifs « réalistes ».

Il faut ajouter, au titre de la différenciation, l'intégration d'éléments spécifiques liés à l'évolution du système d'acteurs et à la définition d'objectifs politiques particuliers. L'introduction du mécanisme financier visant à rattraper le déficit du compte TER dans le Centre ou encore l'objectif de + 20% d'offre en Languedoc-Roussillon³ en sont des exemples. À l'inverse, l'évolution de la législation nationale a conduit l'ensemble des Régions à intégrer de nouvelles dispositions dans leur convention. C'est le cas, notamment, avec l'accessibilité des PMR.

L'« apprivoisement » mutuel des acteurs se lit dans l'allongement de la durée des conventions. Parmi les documents signés entre décembre 2006 et avril 2007, deux l'ont été pour six ans, deux pour sept ans, deux pour huit ans et trois pour dix ans (avec éventuellement un réexamen à mi-parcours). En 2002, 13 conventions avaient été signées pour cinq ans. Les conventions Région-SNCF se rapprochent

¹ Celles-ci suivent à peu près toutes la même organisation, avec un titre sur les clauses générales de la convention, un titre sur la définition et l'exécution du service, un titre sur les équipements nécessaires au service, un titre sur le régime financier et un titre sur l'exécution et le suivi de la convention.

² « Le palmarès 2006 des TER », *La Vie du Rail*, 8 novembre 2006

³ Ce type d'objectif a été formulé dans d'autres conventions de dernière génération (+ 16% d'offre sur quatre ans en Bourgogne, + 24% sur la même période en Poitou-Charentes, + 3,5 millions de tk sur cinq ans en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

ainsi des contrats de concession du transport urbain (sept ans en moyenne) et, dans une moindre mesure, des contrats de concession liées au service public de l’eau (10 à 20 ans). Des conventions courtes sont le signe d’une prise de risque minimale face à une situation mal maîtrisée et/ou une incertitude concernant l’avenir. L’allongement de la durée des conventions témoigne de l’entrée dans un « rythme de croisière » où l’identité et le rôle des acteurs sont mieux établis et où l’asymétrie informationnelle a été réduite.

Néanmoins, le contenu des conventions ne peut se résumer à des mécanismes d’apprentissage. Il est également l’expression d’un état des relations Région-SNCF et d’un mode d’action spécifique.

2.2. L’expression d’un état des relations Région-SNCF et d’un mode d’action régionale

Les conventions résultent d’un rapport de force que l’analyse des négociations permet d’objectiver. Le contenu de ces documents est révélateur de l’état des relations Région-SNCF. Les développements qui suivent reposent sur une comparaison entre les conventions Centre et Languedoc-Roussillon que nous venons d’évoquer, mais aussi Alsace 2002-2009, Midi-Pyrénées 2002-2007 et Midi-Pyrénées 2008-2017.

Signée pour une période de huit ans, la convention de l’Alsace compte une trentaine de pages et est assortie d’un cahier des charges d’une trentaine de pages également. Elle se distingue par un nombre de critères « qualité » assez important (sept). Une concertation avec la SNCF est prévue pour la définition des objectifs de qualité. Cette convention est exigeante en termes de régularité, avec un objectif de 93% de trains comptant moins de cinq minutes de retard (deux minutes après 2003). Elle est également exigeante en termes de réalisation de l’offre, avec une franchise de 1%, contre 2 ou 3% dans les autres conventions. Au-delà de ce seuil, et en l’absence de cas de force majeure, la SNCF doit verser une pénalité de 6,16 euros par tk non-réalisé, 3,73 euros si des services de substitution sont proposés. En 2003, la part de la ponctualité dans l’ensemble des critères à partir duquel l’intéressement est calculé est passée de 60 à 28% (nous avons vu que la ponctualité n’était pas un problème dans cette région, ce qui a conduit à mettre l’accent sur d’autres critères).

Les retards dans les comptes-rendus d'information à la Région sont également soumis à de fortes pénalités. Le montant maximum du bonus-malus a été fixé à 286 256 euros pour 2002, donc à un niveau peu élevé. En cas de litige, une durée de trois mois est donnée à la conciliation, contre un ou deux mois dans les conventions de même génération. La convention prévoit qu'un contrat d'objectifs fixe chaque année les principaux objectifs d'évolution des éléments du service entrant dans le champ d'application de la convention, le programme des principales études, les objectifs annuels en matière de communication et les objectifs en matière de qualité du service.

Dans la convention 2002 du Centre, le nombre d'objectifs « qualité » est relativement élevé et n'est pas négocié avec la SNCF. Le montant sur lequel portent les incitations financières est assez important. La convention prévoit déjà un service minimum en cas de situation perturbée. Le mécanisme financier introduit dans la convention de 2007 pour combler le déficit du compte TER reflète une volonté de la Région de jouer le jeu du partenariat tout en introduisant des incitations financières à l'égard de la SNCF. En Languedoc-Roussillon, la convention 2002 est peu incitative et peu contraignante pour la SNCF. Celle de 2007 est au contraire très incitative avec, en particulier, l'introduction d'un système de « bande passante » dans le calcul de l'intéressement. Elle est plus contraignante pour la SNCF, avec un relèvement des seuils de ponctualité et de fiabilité. En même temps, la SNCF a accepté de reprendre dans la convention l'objectif d'augmentation de 20% de l'offre.

En Midi-Pyrénées, la convention signée en 2002 pour une durée de six ans compte 31 pages, auxquelles il faut ajouter 45 pages de cahier des charges et 635 pages d'annexes. Le document compte en tout plus de 700 pages, contre moins de 200 pour l'Alsace, 80 pour le Centre et 138 pour le Languedoc-Roussillon (conventions 2002) ! C'est l'annexe 2, qui totalise 400 pages, qui contribue le plus à alourdir le document. Cette annexe, intitulée « État des lieux. Gares, haltes et structures d'accueil », mentionne les horaires d'ouverture et les services disponibles dans toutes les gares et points d'arrêt de la région. Chaque gare et chaque point d'arrêt a été photographié afin de rendre compte de leur état.

Paradoxalement, cette convention se caractérise par des mécanismes financiers très peu incitatifs à l'égard de la SNCF. Les bonus-malus sont limités à 152 000 euros, avec un seuil d'inacceptabilité de 80% pour chaque type de gare

(intervilles, périurbaines et locales) et de mode de transport (train et autocar), au-delà duquel une pénalité annuelle forfaitaire de 10 000 euros est appliquée. Le calcul de l’intéressement au titre de la ponctualité est réalisé indépendamment. L’objectif de ponctualité a été fixé à 86,5% en 2002, donc à un niveau bas (mais cette région connaît d’importantes difficultés en la matière). Si le résultat de la ponctualité mensuel est supérieur dans la limite de trois points à l’objectif fixé, un bonus variant proportionnellement à l’écart dans la limite de 10 000 euros mensuels est enregistré. S’il est inférieur de trois points à l’objectif, un malus est calculé de la même manière. Le bonus et le malus sont plafonnés à 10 000 euros par mois. Alors que la plupart des Régions appliquent des pénalités de six euros par tk non-réalisé, le barème en Midi-Pyrénées est de deux euros, un euro si des services de substitution sont mis en place. De même, l’intéressement financier prévoit que l’écart constaté entre le devis de recettes et les recettes réelles est partagé à parts égales entre la Région et la SNCF s’il se trouve dans la bande $\pm 6\%$ par rapport au devis de recettes (si l’écart est supérieur, la situation est réévaluée par les parties). Midi-Pyrénées semble donc présenter un cas de relation de confiance entre la Région et la SNCF. Nous allons voir, cependant, que le contenu de cette convention peut s’expliquer autrement.

La convention 2008 de Midi-Pyrénées est beaucoup plus exigeante et incitative à l’égard de la SNCF. Un article prévoit un malus de 400 000 euros payés par la SNCF à la Région si les gains de régularité étaient inférieurs en Midi-Pyrénées à ce qu’ils seront au plan national chaque année pendant les six prochaines années. Un dispositif de suivi et de contrôle de la régularité et de la ponctualité, assorti de pénalités renforcées, a été mis en place. La SNCF s’engage sur l’information des voyageurs, que ce soit en situation normale ou en situation perturbée prévisible. Le maintien des horaires d’ouverture des gares et guichets, sujet de vives tensions dans la période précédente, est garanti. La Région et la SNCF se sont également mises d’accord sur le principe de l’expérimentation d’un nouveau système de gestion de stock de pièces de rechange, qui devrait permettre de réduire les temps d’immobilisation des rames dans les ateliers de maintenance¹.

¹ L’obligation est faite à la SNCF de garder en permanence à disposition au centre de maintenance de Toulouse un stock de matériel de rechange pour la réparation et l’entretien du matériel roulant.

Au-delà des effets d’apprentissage dont a pu bénéficier l’Alsace, qui a participé à l’expérimentation, le mélange d’exigence et de confiance témoigne d’une attitude assez constante de la Région. Cette dernière cherche à atteindre des objectifs en optimisant son budget. Mais si la présence de nombreux collaborateurs au profil technique au sein de la direction « transports » témoigne d’une volonté de maîtriser tous les aspects des programmes d’action ferroviaire, le travail collectif se déroule dans des conditions favorables. Dans cette région, la « vie » de la convention est marquée par un nombre très important d’avenants (une quarantaine contre 12 dans le Centre, six en Languedoc-Roussillon et 23 en Midi-Pyrénées pour la convention en cours entre fin 2006 et début 2007). La convention est considérée comme un cadre flexible. La Région exprime une nouvelle fois ici sa préférence pour une action progressant « pas à pas », sur la base de l’expérience.

Dans le cas du Centre, on décèle une importante continuité entre 2002 et 2007. L’essentiel des développements d’offre ont été réalisés avant 2002. Il s’est essentiellement agi, par la suite, d’élever le niveau des critères fixés. Si nous avons constaté que la Région nourrissait une grande méfiance à l’égard de l’État et de RFF, sa relation est plutôt bonne avec la SNCF. En témoigne le montage financier retenu dans la convention de 2007, qui permet de compenser sur la durée le déficit « anormal » du compte TER Centre.

Dans la convention 2002 du Languedoc-Roussillon, le caractère peu contraignant et peu incitatif des mécanismes financiers à l’égard de la SNCF ne traduit pas un haut degré de confiance. Nous avons vu à quel point les relations entre les deux acteurs se sont dégradées au cours des années 1990. Les transports ne sont pas, à l’époque, au centre de l’action régionale. Les techniciens manquent d’appui politique dans le cadre des négociations avec la SNCF. L’évolution entre la convention 2002 et 2007 du Languedoc-Roussillon s’inscrit dans une tendance générale, mais elle est accentuée dans cette région par la formulation, à partir de 2004-2005, d’un nouvel agenda politique. La SNCF s’implique beaucoup plus que par le passé aux côtés de la Région.

La convention 2002 de Midi-Pyrénées ne s’explique pas non plus par une relation de confiance, les rapports entre la Région et la SNCF étant très conflictuels depuis les années 1990. La convention 2008 marque une évolution importante par rapport à celle de 2002. Les relations Région-SNCF se sont un peu apaisées. En

outre, la Région, riche de l’expérience de la précédente convention et dotée de l’une des plus importantes directions « transports » de France, a fait preuve d’une plus grande détermination. En conséquence, la SNCF a dû accepter des dispositions plus contraignantes et incitatives que dans la précédente convention. En même temps, la convention 2008 confirme l’emprise des syndicats de cheminots sur le conseil régional. Nous n’en donnerons qu’un exemple, qui illustre parfaitement notre propos. Les principaux syndicats de la SNCF sont attachés à la présence d’un contrôleur par train. Cette revendication est notamment justifiée par des motifs de sécurité. Mais les syndicats défendent en même temps des intérêts corporatifs, la suppression de cette obligation pouvant entraîner une diminution des besoins de personnels. Des grèves ont eu lieu à ce sujet en Midi-Pyrénées¹. Faisant écho à la position des syndicats, la Région a souhaité inscrire dans la convention la garantie d’une présence systématique de personnel SNCF dans chaque TER, ce qu’elle a obtenu.

L’architecture de chaque convention dépend en même temps de la capacité de négociation des Régions. Le renforcement des capacités d’expertise est général mais inégal selon les endroits. L’expérimentation a en outre introduit une « coupure » entre les Régions, au profit des Régions expérimentatrices. À ce titre, le contraste entre la convention de l’Alsace et du Centre, d’une part, du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées, d’autre part, repose en grande partie sur ce décalage. Si toutes les Régions ont bénéficié des pratiques de mutualisation, il faut disposer, pour imposer des clauses contraignantes à la SNCF, d’un certain niveau de connaissance et d’expérience (nous l’avons vérifié dans le paragraphe précédent). Dans le cas du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées, cela tend à expliquer l’apparent paradoxe entre des relations Région-SNCF conflictuelles et l’application de dispositions favorables à l’exploitant dans les conventions 2002 en comparaison avec les autres régions.

Enfin, comme le souligne Ch. Desmaris,

« L’organisation contractuelle proposée par chaque Région se présente comme un équilibre institutionnel, précaire et provisoire, reflet de multiples tensions et de nombreux compromis ».

¹ Nous étions dans les locaux de la direction régionale SNCF de Toulouse lorsqu’une grève a été déclenchée pour protester contre le projet de remplacement des contrôleurs par des patrouilles aléatoires sur la ligne Arènes – Colomiers.

Les exemples sont nombreux. La négociation de la convention 2007 du Languedoc-Roussillon offre un bel exemple de « donnant-donnant » :

« Financièrement, la SNCF voulait six millions d’euros de rebasage pour retrouver ses marges. On a lâché sur quatre, mais à condition qu’on prolonge la convention de deux ans et qu’on la mette à huit ans au lieu de six comme on voulait au départ. Ça, c’est vraiment du compromis »¹.

« C’était une négo financière. La Région voulait qu’on baisse le prix. À un moment, on a dit : si on baisse les prix de tant, on allonge la convention de deux ans. Ça a été : vous pouvez baisser les prix ? OK, mais vous nous faites une convention pour dix ans. Ah non, c’est trop long. OK pour huit. [...] Donc la durée, ça a été en échange d’une baisse de la contribution de la Région, quelque part »².

Cela permet de relativiser l’idée d’un lien entre la durée de la convention et l’état des relations avec la SNCF. Alors qu’une convention de huit ans pourrait passer pour un signe de confiance, on s’aperçoit qu’il s’agit en fait d’un compromis³. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer la nature des dispositions sur lesquelles les partenaires sont prêts à céder. À ce titre, la signature d’une convention pour huit ans en Languedoc-Roussillon ne paraît pas en total décalage avec l’évolution de la relation Région-SNCF après 2004. Toute négociation implique des compromis et les acteurs, qui recherchent les meilleures solutions pour l’institution qu’ils représentent, ne cèdent que sur les aspects qu’ils estiment négociables. Le compromis n’est donc pas en mesure de bouleverser l’économie générale des conventions.

¹ Entretien avec le directeur des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon (13 mars 2007).

² Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF de Montpellier (15 mars 2007).

³ La durée de la convention peut aussi s’expliquer par le souci d’être en cohérence avec d’autres calendriers. Ainsi, selon le directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace, la signature d’une convention de huit ans doit être rapportée au calendrier de la mise en service du TGV Est, appelé à bouleverser le service TER.

3. Action publique et gouvernance régionales

Que peut-on retirer, d’un point de vue à la fois empirique et conceptuel, de ce tour d’horizon des systèmes d’acteurs régionaux ? D’une part, la différenciation régionale semble se jouer dans le temps. On observe en effet des régularités dans le fonctionnement des systèmes d’acteurs ainsi qu’une relation circulaire entre fonctionnement de ces systèmes et action régionale. Le contraste entre Midi-Pyrénées (et le Languedoc-Roussillon, à une époque) et l’Alsace est assez saisissant de ce point de vue. Cette relation pose la question des styles d’action publique. D’autre part, nous disposons désormais de quelques éléments pour commencer à nous prononcer sur la *gouvernance régionale*. Il ne s’agit que de premières pistes puisque seules les relations entre acteurs sectoriels ont été étudiées jusqu’ici.

3.1. Des styles régionaux d’action publique ?

La notion de *policy style* a été définie comme « *the interaction between (a) the government’s approach to problem-solving and (b) the relationship between government and other actors in the policy process* » (Richardson, Gustaffson, Jordan, 1982 : 13). Dans une perspective comparative, deux principaux facteurs ont été retenus par Jeremy Richardson et ses collègues : la manière de traiter les problèmes (anticipation ou réaction) et la relation entre le gouvernement et les autres acteurs (consensus ou imposition). Cela leur a permis de dégager quatre grands styles basiques en Europe occidentale. La Suède, par exemple, se caractérise par l’anticipation dans le traitement des problèmes et par des relations de consensus entre le gouvernement et les groupes d’intérêt. La France présente au contraire un style d’action publique marqué par la réaction aux problèmes et par une pratique d’imposition de la part du gouvernement vis-à-vis des autres acteurs. Outil d’observation comparative des politiques sur le moyen-long terme, cette notion prête une attention particulière aux modes d’action routiniers au sein d’un système ou d’un sous-système d’action publique. Elle permet de lier les politiques publiques à leur contexte d’élaboration. Selon Jürgen Feick (1990), l’un des principaux intérêts de la

notion réside justement dans la construction du chaînon manquant entre le contexte et les politiques publiques telles qu’elles sont élaborées.

Cette notion pose cependant problème. En premier lieu, il est difficile de se satisfaire de la mise en exergue de quelques points saillants, même s’ils sont persistants, à partir d’une typologie. Il s’agit d’une forme de réduction (Hassenteufel, 2005 : 18) parfois proche du stéréotype culturel. La réalité est trop complexe pour correspondre à une typologie simple. J. Richardson (1982 : 198) le reconnaît d’ailleurs : « *The reality of policy making and implementation is often too “messy” for it to exactly fit our simple typology* ». Le chapitre sur la France écrit par Jack Hayward dans l’ouvrage dirigé par J. Richardson confirme, d’une certaine manière, cette difficulté. L’auteur évoque un « style dual », caractérisé à la fois par son « immobilisme » (canal Rhin – Rhône) et par son « héroïsme » (politique nucléaire) (Hayward, 1982).

La notion de style peut sembler utile, *a priori*, pour rendre compte des continuités, mais elle est de peu de secours pour penser le changement. Or, dans le cadre de notre étude, au moins une région (le Languedoc-Roussillon) est concernée par un changement d’ampleur. En outre, il est parfaitement imaginable que le style de deux États ou de deux Régions diverge, mais que l’agenda politique et les productions de l’action publique ne soient guère différents. David Vogel (1986) s’est intéressé aux politiques environnementales en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Il remarque que si le *policy style* de ces deux pays est divergent, la réglementation environnementale n’est pas aussi différente qu’une analyse en termes de style aurait pu le laisser croire. Les explications sont alors à rechercher ailleurs (en l’occurrence, niveaux de développement industriel similaires, émergence concomitante de préoccupations environnementales, etc.).

Cela ne doit pas nous dispenser d’une réflexion sur les rapports entre le fonctionnement du système d’acteurs et le contenu de l’action régionale. Il est difficile de déterminer, entre les deux, quelle est la variable dépendante et quelle est la variable indépendante. Les politiques régionales produisent, autant qu’elles sont le produit, des systèmes d’acteurs. Nous formulons l’hypothèse que la clé de l’énigme est en grande partie *politique*. Le panorama des systèmes d’acteurs régionaux fait apparaître des situations régionales uniques avec, en Alsace, des rapports très étroits

entre les différentes organisations en présence, une relation extrêmement détériorée entre la Région et l’État dans le Centre, un fonctionnement interne chaotique du conseil régional en Languedoc-Roussillon et une forte pénétration de la CGT au sein de la Région en Midi-Pyrénées. En même temps, il émerge de ce panorama que *l’expression d’une ambition en matière de transports collectifs* (traduite dans le budget), *combinée au poids politique des dirigeants régionaux, favorise dans un double mouvement un travail collectif plus important au sein des systèmes d’acteurs et des réalisations en termes de produits d’action publique.*

Il faudra bien sûr répondre à la question de savoir d’où provient et sur quoi repose l’intérêt politique pour le chemin de fer, ce qui sera l’objet du prochain chapitre. En attendant, voyons quelle pierre nous pouvons apporter, avec les éléments dont nous disposons, à une analyse de la gouvernance régionale.

3.2. Gouvernance régionale : premiers éléments d’analyse

L’histoire de la notion de gouvernance est marquée par une construction à la fois savante (par des économistes, notamment) et scientifico-idéologique (Gaudin, 2002). Dans le second cas, elle a une valeur normative qui peut conduire à formuler des « recettes » en vue d’améliorer l’efficacité et de réduire le coût de l’action publique. C’est ce qui ressort de l’idée de « bonne gouvernance », souvent formulée pour justifier des modes de gestion proches du néo-libéralisme. Selon P. Le Galès (2003 : 33-35), la problématique de la gouvernance a une double origine. D’une part, elle est issue des travaux sur les défaillances (*failures*) du gouvernement, comme ceux de Renate Mayntz (1993). D’autre part, elle émerge de l’étude de l’Union européenne, où des politiques sont conduites en l’absence de gouvernement ; c’est toute la littérature sur la *multi-level governance* (Hooghe, Marks, 2001).

La gouvernance peut être définie comme

« un processus de coordination d’acteurs, de groupes sociaux et d’institutions, en vue d’atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Galès, 2004 : 243).

Comme le rappelle P. Le Galès,

« dans les sociétés européennes, la question avait été tranchée : l’État, et plus précisément une partie spécialisée, le gouvernement central, était en charge, d’une

part, de la direction de la société et, d’autre part, de l’agrégation des différents intérêts pour la définition de l’intérêt général. C’est la remise en cause et la restructuration de l’État face aux processus de différenciation interne, d’eupéanisation et de globalisation qui justifient l’intérêt pour cette notion de gouvernance ».

Et l’auteur de poursuivre :

« la notion de gouvernance apparaît à une période précise : elle permet de problématiser des questions de recherche, d’identifier des éléments d’un système explicatif et d’élaborer un système d’hypothèses » (Le Galès, 2004 : 243-244).

Selon Richard Balme (1997 : 180-192),

« La réforme de la décentralisation aboutit moins à la constitution d’un gouvernement régional doté de politiques publiques autonomes qu’à une *régionalisation de l’action publique, c’est-à-dire à l’institution d’un espace régional d’interdépendance et d’action collective entre les participants au processus de l’action publique.*

[...] Les politiques régionales sont [...] un assemblage d’éléments empruntés à un répertoire doublement limité, d’une part, parce que les institutions régionales n’en maîtrisent pas le registre et, d’autre part, parce qu’elles sont fortement dépendantes dans leur utilisation du concours d’autres acteurs politiques et administratifs.

[...] [Elles] sont le produit d’un *agrégat de réseaux peu ou mal articulés, non circonscrits au territoire régional, et pas nécessairement centrés sur l’institution régionale* ».

Si les Régions jouent un rôle de plus en plus important dans la fabrique des politiques publiques on peut, avec R. Balme, douter de l’existence d’un véritable « gouvernement régional »¹. Le poids financier des Régions françaises s’accroît, mais il demeure relativement peu important au regard de celui des Régions d’autres pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne). Leur autonomie financière est faible et tend à diminuer en raison de réformes fiscales et de transferts de compétence. Les finances propres des conseils régionaux sont ainsi passées de 60% en 1997 à 45% en 2005². La Région est en partie perçue par l’État comme une chambre de décompression budgétaire (Balme, 1997; Le Galès, 1997; Wright, 1997), en particulier dans les domaines où les investissements deviennent urgents. Nous l’avons vérifié avec la régionalisation des transports collectifs. La généralisation de la contractualisation n’aide pas la Région à acquérir de l’autonomie, d’autant que les

¹ « Gouverner, c’est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses » (Jean Leca, cité dans Favre, Hayward, Schemeil, 2003).

² www.dgcl.interieur.gouv.fr

contrats de plan/projet État-Région permettent surtout à l'État d'imposer ses propres priorités (Leroy, 1999). Ces contrats ne peuvent cependant se résumer à du pur guidage étatique. La gouvernance régionale se caractérise en effet par des formes plus interdépendantes de fabrication des politiques publiques (Cole, 2006).

L'architecture de la décentralisation « à la française » est complexe. Chaque échelon territorial s'est vu transféré des blocs de compétence. En même temps, la clause générale de compétence autorise les collectivités locales à développer des programmes intéressant leur territoire sans que l'une d'entre elles puisse imposer sa volonté à une autre. L'imbricatio des responsabilités locales ne favorise pas la lisibilité et l'adhésion à l'action régionale (*Pouvoirs locaux*, n°68, 2006). La compétition entre collectivités locales rend peu probable l'affirmation d'un gouvernement régional (Le Galès, 1997; Wright, 1997). À cela s'ajoute le fait que les groupes d'intérêt sont faiblement organisés au niveau régional, comme dans la plupart des pays européens d'ailleurs. Pour P. Le Galès (1997), la faiblesse structurelle des Régions françaises trouve son origine dans la faiblesse de l'organisation des intérêts privés à cet échelon et par l'incapacité des conseils régionaux à mettre en œuvre des mécanismes de gouvernance qui les associeraient aux acteurs privés. Toutefois, ce que nous avons vu incite à ne pas aller aussi loin que P. Le Galès lorsqu'il affirme que les régions ne sont que des espaces fonctionnels utilisés par l'État et l'Union européenne pour mettre en œuvre leurs politiques.

La région constituerait un niveau d'action publique où le conseil régional ne serait qu'un acteur parmi d'autres. Il n'est pas anodin, à ce titre, que R. Balme convoque la notion de réseau de politique publique. Cette manière de concevoir l'action régionale ne coïncide pas tout à fait avec nos observations de terrain. Mais il est vrai que la période d'analyse n'est pas la même. *La régionalisation des transports collectifs, notamment, a suscité des évolutions qui nécessitent de « revisiter » la question de la gouvernance régionale.*

Les politiques régionales de transports collectifs renvoient certes à un mode de coordination non-hiérarchique. La prééminence de l'acteur politique régional est d'autant moins assurée que chaque élément du système est porteur d'un intérêt public. Le conseil régional est certes le dépositaire d'un intérêt général-local. Mais la

SNCF assure un service public pour le compte de la Région ; RFF gère le réseau ferré, bien collectif par excellence ; et la DRE assure régionalement la mise en œuvre d’un intérêt général défini (officiellement) à l’échelon national. Toutefois, si l’action régionale est faite d’interdépendances, d’échanges de ressources et de dynamiques collectives, *l’analyse du fonctionnement des systèmes d’acteurs montre que la Région joue un rôle prédominant*. Bien que les politiques régionales de transports collectifs soient ancrées dans un univers éminemment technique, les différences dans les trajectoires d’action sont largement à mettre à son crédit. La SNCF et, dans une moindre mesure, RFF et la DRE sont des acteurs incontournables des politiques régionales. Mais la manière dont ces derniers s’approprient les priorités régionales et envisagent le travail collectif dépend étroitement de l’affirmation d’une volonté du conseil régional, alimentée par des budgets et des stratégies d’influence politique à tous les niveaux.

Par ailleurs, les analyses de la gouvernance régionale mentionnées plus haut insistent trop peu, nous semble-t-il, sur la différenciation interne de l’action régionale. Nous avons conscience que les différences d’interprétation peuvent provenir d’une différence de niveau d’observation sur le même objet : plus les politiques sont étudiées de manière fine, plus on trouve de la différenciation. En outre, nous avons mis en lumière des phénomènes de convergence, que ce soit dans les produits ou dans les instruments de l’action publique. Néanmoins, le fait que les agendas régionaux soient en partie contraints par la nature des compétences transférées n’empêche pas l’ordre des priorités régionales de varier d’une Région à l’autre. Le cas des transports collectifs montre qu’une collectivité peut par exemple consacrer une part de son budget deux fois plus importante qu’une autre à ce domaine de compétence.

Ces premiers éléments d’analyse de la gouvernance régionale doivent toutefois être enrichis, au moins d’un double point de vue : par la prise en compte des rapports entre échelons territoriaux, d’une part ; et par une attention beaucoup plus importante à la vie politique régionale, d’autre part. Ce sera l’objet de la troisième partie de ce travail.

Conclusion du chapitre 5 - Standardisation et différenciation de l’action publique

Les usages régionaux de la compétence en matière de transports collectifs reposent sur des mécanismes d’apprentissage variés : constitution de capacités d’expertise, mimétisme, *learning-by-doing*, etc. Ils se jouent au sein de systèmes d’acteurs dont le fonctionnement apparaît fortement différencié. Les mécanismes d’apprentissage sont au cœur des relations entre acteurs. Mais ces relations se caractérisent également par des rapports de force et sont marquées par des modes de régulation relativement stables. Dans la première partie de ce travail, nous avons isolé des éléments de différenciation régionale, que ce soit à travers la question du *timing* de l’action publique ou à travers l’évocation des réseaux ferrés régionaux. L’attention portée aux systèmes d’acteurs apporte des éléments supplémentaires à l’analyse de la différenciation. La comparaison menée dans ce chapitre montre qu’il existe un lien assez étroit entre le fonctionnement de ces systèmes d’acteurs et les produits de l’action publique. Loin d’une vision uniformisante de la gouvernance régionale, elle confirme la nécessité de prendre au sérieux les trajectoires régionales d’action publique. Cela n’interdit pas, bien au contraire, de porter un jugement de niveau général sur ce qu’est la gouvernance régionale.

L’une des principales controverses qui traverse aujourd’hui l’analyse des politiques locales concerne l’opposition entre différenciation et standardisation (Faure, Négrier, 2007). Tenter de répondre à la question de savoir si la régionalisation entraîne plus de différenciation ou plus de standardisation est difficile car de nouveaux arguments peuvent toujours être avancés pour démontrer que l’action publique s’oriente dans un sens ou dans l’autre, ou encore qu’il y a de la standardisation dans la différenciation et de la différenciation dans la standardisation. En revanche, il est possible de voir où il y a différenciation et où il y a standardisation, et sur quels mécanismes reposent ces deux tendances.

Un premier tour d’horizon des politiques régionales permet de constater de nombreuses convergences. Ces politiques se ressemblent par le type d’instruments et d’outils opérationnels mobilisés (schémas, contrats, programmes Qualité, systèmes de bonus-malus, dispositifs tarifaires, etc.). Par ailleurs, la recherche d’une plus

grande maîtrise de l’incertitude, dans un contexte où l’information et les savoirs sont des ressources fondamentales, incite au mimétisme, même si les standards sont généralement adaptés à la situation régionale. On peut donc parler d’une certaine *standardisation instrumentale*. Cette dernière n’est pas incompatible avec l’existence de phénomènes de différenciation, qui s’expriment plutôt dans *l’ampleur* et *les orientations* (territoriales, notamment) de l’action régionale.

Nous avons évoqué les « grands écarts » budgétaires qui existent entre Régions. Parmi les collectivités étudiées, qui se sont toutes impliquées dans l’organisation des transports collectifs, ces écarts sont de l’ordre du simple au double en termes d’effort budgétaire et du simple au triple en termes d’euros par habitant. Cela a des répercussions sur les produits de l’action publique. Par ailleurs, l’orientation des politiques de transports collectifs n’est pas la même d’une région à l’autre. D’une part, l’ordre des priorités varie de manière assez importante. Les agendas régionaux, loin d’être interchangeables, présentent tous des spécificités (trams-trains en Alsace, problématique de l’infrastructure en Midi-Pyrénées, etc.). D’autre part, l’orientation territoriale de ces politiques diffère d’une région à l’autre (ce que nous allons vérifier dans la partie suivante). Tout cela concourt à produire de la différenciation. Celle-ci affecte la nature même des politiques régionales. Il nous reste cependant à en expliquer les mécanismes.

Conclusion de la deuxième partie

Du secteur au territoire

Les politiques régionales de transports collectifs sont fortement tributaires des logiques et des acteurs sectoriels. L'affirmation de la norme commerciale dans le secteur ferroviaire a des effets sur l'organisation et le fonctionnement des TER. Cette hiérarchie des normes sectorielles, qui a conduit à donner la priorité au TGV, s'exprime dans des mécanismes extrêmement concrets. Le transport ferroviaire, en tant que technique spécifique, imprime sa marque aux rapports de force et aux jeux de domination au sein du secteur. D'une part, cette technique a une forte dimension matérielle. Elle nécessite des équipements coûteux, dont les capacités sont cependant limitées. À ce titre, elle implique en permanence de réaliser des choix (priorisation des circulations, des travaux d'entretien des voies, des investissements, etc.) sur lesquels les Régions ont peu. D'autre part, cette technique requiert des compétences particulières. Le savoir(-faire) technico-professionnel est largement monopolisé par des ingénieurs des Ponts et Chaussées qui ont très peu investi les conseils régionaux. Cependant, les Régions se sont beaucoup professionnalisées au cours de ces dernières années. Au-delà de ces enjeux communs, les rapports entre les Régions et les acteurs sectoriels se jouent aussi à l'échelle régionale. L'analyse du fonctionnement des systèmes d'acteurs régionaux fournit ainsi les premiers indices d'une appropriation différenciée du transfert de compétence.

L'approche par les référentiels nous a permis d'avancer dans nos réflexions sur la dimension sectorielle de l'action publique et sur le rapport entre le secteur et le « global ». Nous avons vu que le « frottement » entre les politiques sectorielles et les politiques régionales suscitait des évolutions : si les politiques régionales dépendent des politiques sectorielles, ces dernières intègrent de plus en plus les intérêts et les priorités des Régions. Cela est valable au niveau national, mais aussi au niveau régional, le référentiel sectoriel faisant localement l'objet d'« aménagements » plus ou moins poussés. L'approche par les référentiels permet de penser les usages régionaux de compétence du point de vue du secteur, mais beaucoup moins du point de vue de la région. Nous avons en effet évoqué l'impossibilité d'isoler des cadres

cognitifs et normatifs réellement structurés à cette échelle. Pourtant, la manière dont sont travaillées les logiques sectorielles dépend beaucoup des rapports entre élus, institutions et territoires.

Nous avons fait émerger de premières pistes d'analyse sur la gouvernance régionale en nous intéressant aux relations entre les Régions et les acteurs sectoriels. Ces pistes doivent cependant être complétées par d'autres éléments. L'épuisement de l'approche par les référentiels comme les zones d'ombre de la gouvernance régionale nous incitent à nous intéresser au territoire. À travers lui, la variable politique, déjà abordée à travers la question du sens de l'action publique, est susceptible de réémerger sous d'autres traits. Ce sera l'objet de la prochaine partie. L'attention portée aux spécificités du territoire nous permettra de compléter le diagnostic que nous avons commencé à dresser au sujet de la différenciation territoriale. Par ailleurs, nous avons beaucoup insisté, jusqu'ici, sur les pesanteurs et les continuités de l'action publique. Or, malgré l'inertie qui caractérise l'infrastructure ferroviaire, les politiques régionales de transports collectifs peuvent changer assez brutalement d'orientation. Ce changement, qui ne se limite pas à des effets d'apprentissage, est lui aussi sous-tendu par des logiques politiques.

TROISIÈME PARTIE

L’ACTION RÉGIONALE À L’ÉPREUVE DES TERRITOIRES

La variable politique a pour l'instant surtout été envisagée comme la définition de référents orientant l'action publique. La dimension relative aux jeux politiques a largement été passée sous silence jusqu'ici. Il s'agit à présent de la retrouver *par le territoire*. Cela nous permettra de vérifier que, loin d'être portées par des logiques strictement fonctionnelles, les politiques régionales de transports collectifs, domaine technique par excellence, sont traversées par des enjeux liés à la compétition électorale. Cela nous permettra, dans le même temps, de poursuivre la discussion entamée à propos de la différenciation de l'action publique.

Nous ferons dans cette partie quelques emprunts à la géographie. Nous attendons notamment de cette démarche quelques éclaircissements sur la notion de territoire, que les géographes ont par définition l'habitude de manipuler. Le territoire est souvent convoqué par des politistes ne cherchant qu'à restituer le contexte socio-spatial de l'action collective, ce qui revient à vider la notion d'une grande partie de sa richesse. En particulier, l'analyse des « espaces vécus » est très peu pratiquée par les politistes, contrairement aux géographes¹. Nous estimons avec B. Debarbieux et M. Vanier que le fait de restituer la richesse de cette notion nous aidera à penser et à appréhender la complexité territoriale :

« L'idée d'une complexité territoriale nouvelle désignera ici l'ensemble des processus qui, dans les domaines politiques, économiques et sociaux, conduisent, d'une part, à une démultiplication et une imbrication des espaces de référence, d'autre part, à une différenciation des temporalités et des territorialités en fonction desquelles les pratiques sociales et spatiales sont vécues et structurées. En d'autres termes, l'hypothèse de la complexité territoriale suggère que le territoire et la territorialité, loin d'être des conceptions anachroniques du rapport à l'espace des sociétés contemporaines, loin d'être des modalités périmées de ce rapport, restent des outils opératoires d'analyse de ce rapport, à condition de renoncer au caractère uniscale et totalisant que la signification de chacun de ces termes avait pu prendre » (Debarbieux, Vanier, 2002 : 14)

Nous procéderons en deux temps. Dans un premier temps (chapitre 6), nous centrerons l'analyse sur l'échelon régional. Nous évaluerons le poids respectif des appartenances partisans et des appartenances territoriales des élus sur les politiques régionales. Nous verrons également comment la légitimité politique se construit dans

¹ C'est l'une des conclusions qui a émergé lors de l'École thématique « Trois énigmes sur la construction des intérêts territorialisés » (Grenoble, 20-21 décembre 2007).

des rapports au territoire et comment, en retour, les modalités de cette construction influencent l'action publique. Dans un second temps (chapitre 7), nous quitterons l'échelle strictement régionale pour aborder la question de ses relations avec d'autres territoires (et d'autres réseaux), infra- et extrarégionaux. Cela nous permettra de proposer une analyse de l'action publique transterritoriale.

Chapitre 6 – Action régionale, politique et territoires

Les Régions bénéficient d'une légitimité politique que n'ont pas leurs partenaires associés-rivaux et qui se construit en lien avec le territoire. Mais de quel territoire parlons-nous ? Il existe de nombreuses acceptions de ce terme. Jacques Lévy (1999 : 122) en a dénombré huit, neuf avec la définition que lui-même propose. Il y a cependant un certain consensus parmi les géographes et les politistes pour définir le territoire comme une appropriation économique, idéologique, politique, et donc sociale, de l'espace (la notion d'espace renvoyant elle-même à une réalité plus descriptive et limitée). Nous partirons de cette définition que nous enrichirons au fur et à mesure de notre propos.

Nous commencerons par faire le constat que les politiques régionales de transports collectifs dépendent assez peu de la couleur politique de l'exécutif (section 1). Mais plutôt que de conclure, un peu hâtivement, à la déconnexion entre *politics* et *policy*, nous verrons comment la variable politique, sortie par la « porte » du jeu partisan rentre par la « fenêtre » du *leadership* politique territorial. La mobilisation d'une approche située au carrefour de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie politique apporte ici un éclairage intéressant. La gestion des transports collectifs est un important vecteur de légitimation pour l'institution et les élus régionaux. En retour, ceux-ci impriment leur marque à l'action publique (section 2). L'orientation qu'ils donnent à cette dernière est par ailleurs indissociable de la prise en compte d'intérêts territorialisés (section 3).

1. L'importance relative de la couleur politique

Dans la perception la plus classique du jeu démocratique moderne, les élections permettent de sanctionner le bilan d'un dirigeant ou d'une équipe et de choisir entre des candidats représentant un parti politique. Le fonctionnement démocratique implique l'existence d'une pluralité de conceptions et de projets à laquelle participent les partis politiques. Ces conceptions et ces projets trouvent un prolongement dans l'action publique. Mais la question se pose de la nature et de l'ampleur de l'influence des partis sur les politiques publiques. Autrement dit, « *do parties make a difference ?* » (Rose, 1980).

Un débat assez ancien existe à ce sujet dans la littérature¹. Ainsi, pour Francis G. Castles (1982), la compétition politique et le contrôle du gouvernement par un parti exercent des effets décisifs sur l'action publique. Cette hypothèse est reprise par Budge et Keman (1990). Conduisant une étude dans 20 États, ces derniers se sont penchés sur différents domaines d'action. Leur conclusion est sans équivoque :

« Whereas the onus at the beginning of the study was to show that parties really do make a difference (even though this has been shown before), after this demonstration it surely rests with the sceptics to show what unknown factor can be accounting for the relationships which so clearly emerge. We prefer the obvious interpretation that parties exert a strong, and even a determining, influence on government decision-making » (Budge, Keman, 1990 : 158).

Pour d'autres auteurs, au contraire, si les partis fournissent des dirigeants et participent aux processus décisionnels, leur rôle en matière d'action publique est indirect et limité. Ils ne peuvent peser sur la mise en œuvre et les dirigeants politiques subissent en permanence des contraintes de différents ordres qui font relativiser l'importance de l'appartenance partisane. Cette opinion est notamment exprimée par R. Rose (1980 : 141) :

¹ Débat qui est resté assez discret dans l'analyse des politiques publiques en France et auquel ont plutôt contribué des politistes anglo-saxons.

« Parties do make a difference in the way [a country] is governed – but the differences are not as expected. The differences in office between one party and another are less likely to arise from contrasting intentions than from the exigencies of government. Much of a party's record in office will be stamped upon it from forces outside its control [...]. Parties are not the primary forces shaping the destiny of [...] society ».

Dans la continuité de ce débat, on peut se demander quelle est l'influence de l'orientation partisane sur les politiques régionales de transports collectifs. Les transports constituent un domaine d'action publique politiquement moins « sensible » que la politique fiscale, la politique de l'emploi ou encore la politique de sécurité. Cela explique l'absence de grands débats clivants à ce sujet. Cependant, tous les partis n'ont pas la même approche des transports en général et du chemin de fer en particulier. Ces différences ne sont pas totalement sans effet sur l'action régionale.

1.1. Transports collectifs régionaux et partis politiques

Il est assez difficile de repérer un clivage binaire gauche/droite sur les transports collectifs. En revanche, certaines formations nourrissent un intérêt plus grand que d'autres à l'égard de ce domaine d'action, pour des raisons à la fois idéologiques ou culturelles¹ et stratégiques.

1.1.1. Le train est-il de gauche (et l'automobile de droite) ?

L'idée selon laquelle l'automobile est « de droite » et le train « de gauche » est assez répandue. La voiture individuelle reflèterait des valeurs plutôt libérales

¹ Les notions de culture politique et d'idéologie entretiennent des rapports étroits : « Ce qui les distingue essentiellement est une différence de regard porté sur un objet à peu près commun : les croyances relatives à l'ordre politique. Parler en termes d'idéologie, c'est souligner le caractère engagé de ces croyances, mettre l'accent sur les usages conflictuels qui en sont faits par les acteurs politiques : partis, théoriciens et doctrinaires voire, dans une problématique très holiste, classes sociales. Au contraire, raisonner en termes de culture, c'est se placer doublement sur le terrain de la "neutralité" : à la fois dans le fait de considérer tous ces systèmes de croyances avec la distanciation clinique de l'ethnologue familier du relativisme ; et dans le fait de suggérer que ces schémas s'imposent davantage par des mécanismes rationnels (réponses adaptées aux situations vécues dans "la" société) plutôt que par la violence symbolique [...] » (Braud, 2004b : 200).

alors que le transport ferroviaire exprimerait des valeurs plus « sociales »¹. Cette idée est (nécessairement) caricaturale. Il est vrai que le libéralisme place la liberté individuelle au-dessus de toute autre valeur. Or, l'automobile permet de se rendre, seul si on le désire, d'un grand nombre de points vers un grand nombre d'autres points. Le réseau routier présente une connectivité bien supérieure au réseau ferré. Autrement dit, le nombre de chemins possibles pour aller d'un point à un autre est beaucoup plus élevé en automobile qu'en train. En outre, les contraintes d'horaires disparaissent. L'automobile rendrait donc libre². C'est le sens de ce discours du président G. Pompidou de Savigny-lès-Beaune (29 octobre 1970) :

« Certes, l'automobile est [...] un instrument de travail, mais qui ne voit qu'elle était aussi [...] un instrument de libération, la possibilité pour l'Homme d'échapper aux contraintes nécessaires, trop souvent, du transport en commun [...] ».

À l'inverse, le train renvoie à l'univers du collectif plus qu'à celui de l'individu, à la sphère publique plus que privée. L'approche par le collectif est plutôt caractéristique de la gauche. En tant qu'outil de service public, le transport ferroviaire régional est un instrument de redistribution et d'égalisation des conditions. Alors que l'automobile est acquise individuellement, le chemin de fer est un bien collectif largement financé, au moins historiquement, par l'impôt. Cela tendrait encore à le rapprocher des valeurs de la gauche.

Bien entendu, les choses ne sont pas aussi simples. Une « dépendance automobile » a été mise en évidence à partir du début des années 1990. Elle provient du bonus issu de l'entrée dans le système automobile (au-delà de l'utilité individuelle du bien acquis et utilisé) et du renforcement mutuel de la circulation automobile et du réseau routier (Dupuy, 1999: 8-15). Elle se traduit par un usage massif de ce mode de transport, qui brouille largement toute forme de représentation politique et idéologique. En même temps, l'émergence des préoccupations environnementales rend le soutien à l'automobile politiquement « suspect ». Si l'on décèle chez les

¹ Nous ne faisons pas référence ici à des partis politiques. De nombreux représentants du Parti socialiste, classé à gauche, ne dissimulent pas leur préférence pour le libéralisme. Réciproquement, des représentants de l'UMP, classé à droite, affichent une étiquette « sociale ».

² Cela ne signifie pas que, dans la pratique, l'individualisme soit nécessairement du côté de la voiture individuelle : « Les individus "forts", jouissant d'une forte autonomie et disposant d'un capital culturel élevé, souvent habitant des centres-villes, valsent avec les métriques, de la marche à pied à l'avion et sont pourtant de grands consommateurs de transports publics. À l'inverse, les individus "faibles", très liés à un groupe post-communautaire famille-lotissement, parcourent beaucoup de kilomètres, le plus souvent sur les routes des franges urbaines mais maîtrisent un petit nombre de vitesses et de lieux » (Lévy, 2004a : 301).

libéraux les plus radicaux un système de valeurs qui rend difficile une prise de distance avec l'automobile, instrument de « bonheur » individuel, le discours intègre de plus en plus, aujourd'hui, le souci d'une meilleure prise en compte de l'environnement¹.

L'analyse des politiques régionales de transports confirme les difficultés d'un classement binaire. Les conseils régionaux, qu'ils soient dirigés par un exécutif de gauche ou de droite, ont longtemps préféré investir dans le transport routier, plus rentable politiquement que le rail dans la mesure où il implique des équipements à la fois visibles et beaucoup plus utilisés que les équipements ferroviaires². Par ailleurs, si l'on prête attention aux quatre régions étudiées, l'Alsace, région dirigée par la droite, ne s'est pas montrée moins favorable au chemin de fer que d'autres régions dirigées par la gauche. Au contraire, nous avons montré que l'Alsace était, avec le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes, l'une des Régions les plus dynamiques en matière de transports collectifs. Il est vrai qu'elle n'est pas une région de droite « comme les autres ». Certaines caractéristiques, comme l'importance culturelle et politique de la protection de l'environnement, rendent difficile le contrôle de la variable partisane. Cependant, l'analyse du budget de l'ensemble des Régions de métropole ne permet pas d'établir de relation claire entre la part du budget consacrée aux transports collectifs et la couleur politique de l'exécutif.

Dans le Centre, la politique de transports collectifs a été lancée dès le début des années 1990 par un exécutif dirigé par M. Dousset (UDF). L'exécutif emmené par M. Sapin (PS) s'est inscrit dans la continuité vis-à-vis de son prédécesseur :

« Je suis à la Région depuis 1986. Dousset a toujours été attaché au ferroviaire. Il avait compris que le maillage ferroviaire pour une région compliquée pouvait être une réponse à des besoins et un élément structurant du territoire. Il s'est mis dans l'expérimentation. C'est une histoire d'hommes, de sensibilité pour le train et de

¹ Voir par exemple Julienne, 2002. Voir également le *Projet législatif de l'UMP* élaboré en vue des élections de 2007, où la majorité des occurrences du terme « transport » se trouve dans le chapitre « Une révolution écologique ». Mais la même observation peut être faite au sujet du *Projet socialiste pour la France*, où la quasi-totalité des occurrences du mot « transport » figurent dans le titre « Un modèle de croissance durable ».

² C'est l'idée qu'exprime Jean-Michel Bodin, vice-président de la Région Centre : « Les routes et le ferroviaire ont un statut différent. Ça fait 20 ans que je m'occupe de ça ici. Vous venez avec un dossier de 50 millions d'euros sur les routes, vous passez en 30 secondes. Avec un dossier de 150 000 euros sur le ferroviaire, il faut tout expliquer. [...] Ça rapporte moins politiquement [...]. Par contre, sur le discours, tout le monde est d'accord ». Entretien avec J.-M. Bodin (30 mai 2007).

compréhension de l'enjeu ferroviaire. Nous, on a continué et on a changé de braquet »¹.

En Midi-Pyrénées, la droite, qui a dirigé le conseil régional de 1986 à 1998, n'a pas marqué de coup d'arrêt à l'engagement très précoce de la collectivité en faveur du rail. En Languedoc-Roussillon, l'exécutif emmené par J. Blanc (droite libérale) s'est très peu investi dans le chemin de fer alors que l'élection de G. Frêche (gauche socialiste) s'est soldée par un engagement important en faveur de ce mode de transport. Cependant, nous verrons que ce changement est moins à rapporter à une différence d'étiquette partisane qu'à une différence de *leadership* politique.

Le seul aspect sur lequel le clivage gauche/droite semble produire quelques effets est le service prévisionnel (encore que des dispositions allant dans ce sens existaient déjà dans certaines régions dirigées par la gauche). En juillet 2005, le conseil régional d'Alsace a signé avec la SNCF une convention pour une gestion améliorée du service rendu les jours de grève, avec quatre plans de transport comportant chacun un niveau de service adapté aux effectifs disponibles et garanti sous peine de pénalités financières². Cette Région, de droite, a été la première (hors Île-de-France) à passer un tel accord. Depuis la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, les conventions Région-SNCF doivent intégrer des dispositions relatives au service prévisionnel. La plupart des Régions dirigées par la gauche (notamment celles dont le vice-président « transports » est un élu communiste) ont renâclées. Certaines ont même refusé d'appliquer la loi, laissant le soin au préfet de définir les lignes prioritaires en cas de situation perturbée.

L'intérêt pour le rail ne peut se résumer à une opposition gauche/droite ou social/libéral. Nous rejoignons ici les conclusions de Dominique Lorrain (1989b), qui montre qu'une telle opposition n'est jamais décisive dans les modes de gestion des services urbains et dans le développement organisationnel des mairies. De même, en matière de politiques régionales, Cécile Crespy, qui s'intéresse au domaine de la recherche, affirme que

¹ Entretien avec J.-M. Bodin (30 mai 2007).

² Cette convention fait suite à celle qui a été signée, en juin de la même année, par la SNCF, la RATP et le STIF.

« le point de basculement réside moins dans le clivage droite/gauche que dans le fait que les changements électoraux sont porteurs de changements de personnel politique, porteurs eux-mêmes d'orientations et de réseaux nouveaux » (Crespy, 2007 : 38).

Nous aurons l'occasion de le vérifier dans la section suivante. Cependant, nous allons voir que les transports collectifs en général, et le train en particulier, sont au cœur du programme de certaines formations plus ou moins bien représentées dans les conseils régionaux. C'est le cas notamment des partis écologistes et du Parti communiste.

1.1.2. Les partis écologistes : la promotion des modes de transports alternatifs à l'automobile

L'une des principales priorités des partis écologistes est de réduire les atteintes à l'environnement, ce qui inclut la pollution atmosphérique, le bruit, la dégradation du paysage et des espaces naturels. Les transports constituent une source importante d'atteintes à l'environnement (Mérenne, 2003 : 239-251 ; Bavoux *et al.*, 2005 : 172-193). C'est pourquoi les partis écologistes sont partisans de modes de transport moins polluants que l'automobile, qui reste le mode « roi » pour les déplacements dépassant quelques centaines de mètres. Les partis écologistes ont fait une entrée remarquée dans les conseils régionaux en 1992. Ils sont aujourd'hui moins nombreux et sont essentiellement représentés par les Verts.

Au niveau national, nous avons déjà mentionné l'impulsion qu'avait souhaité donner D. Voynet, lorsqu'elle était ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (1997-2001), en faveur des transports collectifs en « optimisant l'existant », autrement dit, dans la mesure du possible, à infrastructure constante. Cette démarche visait à mieux respecter les engagements pris dans les sommets internationaux relatifs à l'effet de serre (comme Rio et Kyoto) et dans la convention de Genève sur la pollution transfrontière. Cette impulsion a été traduite dans les schémas multimodaux de services collectifs de transport qui ont toutefois été supprimés en 2005. Les revendications des partis écologistes, notamment celles qui concernent les transports, se fondent aujourd'hui dans un « air du temps » faisant la part belle aux transports collectifs. Historiquement, cependant, ces partis ont été

parmi les principaux promoteurs, à l'échelle régionale, des modes de transport alternatifs à la route.

Selon Sylvain Brouard (1999 : 378), la « réorientation de la politique des transports » figure en première place des objectifs initiaux des conseillers régionaux écologistes élus en 1992. Cet item recueille en effet presque 50% des préférences, contre 30 à 35% pour les items « lutte contre pollution et préservation des ressources » et « aménagement du territoire plus équilibré », et moins de 25% pour d'autres items comme « développement durable », « emplois », « transparence, citoyenneté, participation » ou encore « environnement ». Les élus écologistes sont les ennemis auto-proclamés de la route :

« Il y a à arracher la conviction sur la nécessité de mettre des priorités, sur la nécessité d'un désengagement vis-à-vis de la route. Et ça, ce n'est pas gagné »¹.

« Des contrats Région-Départements viennent de s'achever. Dans la précédente génération, beaucoup avait été fait sur les routes. Ce n'est pas une compétence de la Région. Notre action a été de faire tomber ça à zéro. Nous, on vote contre tout ce qui est route, et encore plus autoroute »².

Les élus écologistes, représentant aujourd'hui surtout les Verts, tentent d'orienter l'action régionale dans deux principales directions : les transports collectifs et les modes doux³.

Les écologistes ont toujours promu les transports collectifs. Ils continuent d'exercer une influence (certes très relative aujourd'hui) dans ce sens, profitant du fait que les Régions ont une compétence en la matière :

« Nous, les Verts et les socialistes, en intergroupe, le but, c'est de mettre le paquet sur les transports collectifs et le fret en dehors de la route ; ce qui est relativement plus facile quand on est conseiller régional que quand on est conseiller général parce que pour la route, on n'intervient quasiment pas ou très peu »⁴.

De même, un document (*Cahier Vert. Transports et déplacements*) édité par les Verts de la Région Centre en 2003 évoque dans son préambule « la mise en œuvre d'une politique de déplacements très volontariste nécessitant un programme

¹ Entretien réalisé par Marianne Ollivier-Trigalo avec Jacques Fernique, élu Verts au conseil régional d'Alsace (3 juin 2005).

² Entretien avec Gérard Breteaux, président Verts de la commission « transports » de la Région Centre (30 mai 2007).

³ Nous rappelons qu'il s'agit de modes de déplacement sans apport d'énergie autre qu'humaine : marche à pied, vélo, rollers, trottinette, etc.

⁴ Entretien réalisé par M. Ollivier-Trigalo avec J. Fernique, élu Verts au conseil régional d'Alsace.

ambitieux en matière d'infrastructures de transport avec une priorité absolue au rail » (p. 1).

La plupart des conseils régionaux ont fait des transports collectifs une priorité, ce qui est un motif de satisfaction pour les écologistes. En même temps, ces derniers continuent de porter des revendications en matière de modes de transport « durables ». Cela les conduit bien sûr à en demander plus dans le domaine des transports collectifs et, en même temps, à plaider en faveur des modes doux :

« On a fait évoluer sur quelque chose où [la Région] ne s'était pas du tout engagée dans le mandat précédent et qui est vraiment l'œuvre des Verts : les circulations douces »¹.

« On a souhaité développer l'éco-mobilité, notamment les modes doux dans les agglomérations »².

Il s'agit notamment de créer des pistes cyclables, de favoriser l'intermodalité train/vélo (en mettant en place des parkings à vélos sécurisés, par exemple), d'installer des services de location de vélos, etc. Les écologistes insistent sur l'intérêt environnemental des modes doux et sur la faiblesse des investissements requis. Ils mettent en avant les expériences réussies de location de vélos en contexte urbain, notamment à Lyon (*Vélo'v*) et à Paris (*Vélib'*).

Mais l'intérêt des écologistes pour les modes doux n'est guère partagé par les principaux acteurs sectoriels. Lors des 13èmes Rencontres parlementaires sur les Transports (Maison de la Chimie, 18 décembre 2006), le président de la FNAUT soutenait l'intérêt du vélo, mode de transport insuffisamment encouragé selon lui. On pouvait lire sur de nombreux visages et dans certains commentaires un amusement un peu agacé. Il existe des arguments fonctionnels justifiant le peu d'intérêt pour les modes doux³. En outre, la promotion de ces modes peut aller contre les intérêts de certains acteurs (les exploitants de transport urbain, notamment). Les expériences de location de vélo semblent en effet indiquer que ce mode de transport est plus une alternative au transport public qu'à l'automobile. Mais au-delà de ces aspects, la réaction des intervenants (hauts fonctionnaires, parlementaires, dirigeants d'entreprises publiques, etc.) semble une fois de plus accréditer la thèse de la

¹ Entretien avec G. Breteaux, président Verts de la commission « transports » de la Région Centre.

² Entretien avec Michel Lentheric, vice-président Verts de la commission « transports » de la Région Languedoc-Roussillon (16 mars 2007).

³ Les arguments qui ont été avancés lors de ces Rencontres sont l'escarpement de certaines villes françaises et le vieillissement de la population.

communion du planificateur, de l'administrateur et de l'industriel sur l'autel du lourd, comme si ce qui était léger ne pouvait être (pris au) sérieux (Stourdzé, 1987). Les écologistes, alliés aux associations d'usagers des transports, ont encore fort à faire pour promouvoir les modes doux, même si des aménagements existent dans certains TER et si des stationnements vélos ont été créés dans les gares de certaines régions, à l'initiative des collectivités et/ou de la SNCF.

Il n'est sans doute pas utile d'insister davantage sur l'attachement des partis écologistes aux modes de transport « propres ». L'intérêt du Parti communiste pour les transports collectifs est également bien réel. Mais il est d'une nature différente.

1.1.3. Le Parti communiste : le train plus que les transports collectifs

Le Parti communiste, historiquement bien implanté à la SNCF, entretient des liens forts avec le chemin de fer. La défense des cheminots a été une attitude constante de sa part. Les « travailleurs du rail », dont beaucoup sont des ouvriers industriels (que l'on pense à ceux qui travaillent dans les ateliers de maintenance ou sur les voies), ont longtemps massivement voté pour le PC. Leur rôle dans les grandes mobilisations collectives (1968, 1986-87 ou encore 1995) a été important. Les cheminots partagent une culture de la grève, c'est-à-dire une connaissance des stratégies et des comportements à adopter dans ces cas (Charrier, 2004), que d'autres groupes de travailleurs n'ont pas ou plus. PC et CGT, syndicat encore largement majoritaire à la SNCF¹, convergent sur de nombreux sujets, comme la défense du « service public ferroviaire », le maintien des avantages sociaux acquis (départ en retraite à 50 ou 55 ans, notamment), l'unicité du réseau et l'opposition à l'ouverture à la concurrence².

¹ Aux élections professionnelles de 2006, la CGT a recueilli plus de 43%. Aucun autre syndicat n'a recueilli plus de 15%.

² Parmi les Régions, l'Alsace se montre intéressée par l'ouverture à la concurrence afin de faire baisser les coûts du transport régional. Il s'agit certes d'une région de droite. Mais la proximité de l'Allemagne, où l'ouverture à la concurrence est effective depuis plusieurs années, joue aussi. La liaison transfrontalière Strasbourg – Offenbourg est sous-traitée par la SNCF à un opérateur local allemand avec un coût d'exploitation moins élevé que sur d'autres lignes. Cela donne des idées au conseil régional. « La tentation du modèle allemand », *La Vie du Rail*, 2 avril 2008. De même, des élus de gauche, socialistes notamment, se montrent intéressés par la pression qu'exercerait la libéralisation sur l'exploitant historique (en matière de coûts et de qualité du service) ; d'autant que certains d'entre eux ont été ou sont également élus urbains et ont donc l'habitude de la mise en concurrence des exploitants par le biais des procédures d'appel d'offres.

Les ministres communistes des Transports ont montré leur attachement au chemin de fer. Charles Fiterman a augmenté assez fortement les effectifs de la SNCF, rouvert des lignes qui venaient de fermer, ralenti le programme autoroutier et décidé de l'extension du réseau TGV. De manière générale, il a tenté, avec le soutien du gouvernement Mauroy, de renverser le rapport de force entre modes de transport en privilégiant le rail par rapport à la route. C'est aussi ce qu'a tenté de faire, 16 ans plus tard, Jean-Claude Gayssot, comme en témoignent son action en faveur de la stabilisation de la dette du système ferroviaire, du fret ferroviaire (objectif de doublement du trafic fret SNCF en dix ans) et la multiplication des crédits affectés au rail dans les contrats de plan État-Région 2000-2006. Jusqu'à la régionalisation des transports collectifs des années 1990/2000, le Parti communiste, comme les principaux syndicats de cheminots, nourrissaient une grande méfiance vis-à-vis de la décentralisation, vécue comme un facteur de rupture d'égalité. Si cette posture est encore largement partagée, la régionalisation a été un important facteur d'évolution. La décentralisation n'est plus systématiquement vécue comme une dynamique par essence négative.

À l'échelle régionale, le positionnement des élus communistes par rapport au processus de régionalisation des transports collectifs est assez singulier. En étant quelque peu schématique, il est possible d'avancer que, globalement, ceux-ci préfèrent le train aux transports collectifs :

« Le seul projet ferroviaire de développement qu'ils [la précédente majorité] avaient préparé mais qu'ils n'avaient pas mis en œuvre, c'est la ligne Toulouse – Rodez, où ils avaient prévu une réorganisation. [...] Le thème général, c'était des trains rapides avec très peu d'arrêts et une mise sur routes de toutes les dessertes fines de l'axe. En 98, quand on a été élus, c'est la première chose à laquelle on a été confrontés : mettre ça en œuvre ou non. On ne l'a pas mis en œuvre tel quel. On a dit : la mise sur route, vous êtes gentils, on préfère le train »¹.

« On a fait une proposition dans le cadre de la convention [...] On a dit : mettons sur route en heures creuses certains trains, ne fermons pas de lignes et, avec l'argent qu'on économise, on redéploie ailleurs. Ça a été *niet*. Bodin [vice-président communiste de la Région Centre, en charge des transports], on a vu sa glotte remonter jusqu'aux oreilles. C'est un pur et dur »².

¹ Entretien avec Bernard Marquié, ancien vice-président en charge des transports de la Région Midi-Pyrénées (20 juin 2007).

² Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF de Tours (14 juin 2007).

Dans la période la plus récente, le développement durable est convoqué pour justifier cette préférence pour le train :

« On a un maillage ferroviaire. On va utiliser ce réseau, l'optimiser. Pas seulement au nom de nos missions ferroviaires, mais aussi pour l'aménagement du territoire. On a des zones, comme l'Aveyron, le Lot, le fond du Tarn et de l'Ariège, où il y a du chemin de fer. Utilisons-le pour rendre les déplacements possibles [...]. Deuxième élément : on rentre dans une époque où la notion de développement durable rentre dans les politiques publiques. Pourquoi mettre des bus, des voitures, alors qu'on peut développer des transports collectifs moins polluants ? »¹.

L'argument du développement durable est cependant peu convaincant. Si le train peut effectivement offrir un service de meilleure qualité, un car émet moins de CO² qu'un TER à taux d'occupation moyen (ADEME/Deloitte, 2008). Les élus ne l'ignorent pas. Ce qui rapproche de l'« aménagement du territoire » ne rapproche pas nécessairement de la préservation de l'environnement.

La préférence des élus communistes pour le train s'explique beaucoup mieux par les liens entre le parti et la SNCF. Les élus communistes et les dirigeants de la CGT développent la même rhétorique sur le service public ferroviaire. L'expression même de « service public ferroviaire » témoigne d'une vision des transports collectifs centrée sur le chemin de fer. Celle-ci pouvait avoir un sens à une époque où le service public des transports était essentiellement assuré par le train. Mais tel n'est plus le cas aujourd'hui, où le train n'est qu'un élément parmi d'autres (car, tramway, bus urbain, etc.) du service public des transports.

Le choix du chemin de fer est indissociable d'une posture de protection d'intérêts professionnels. La défense du service public par les syndicats de cheminots permet de justifier dans l'espace public la défense d'intérêts particuliers sur une base autre que corporative. Les élus communistes développent sensiblement le même argumentaire. Il faut dire que les cheminots sont encore beaucoup affiliés au PC et sont considérés comme l'un des principaux « réservoirs de voix » du parti. Cette position les conduit notamment à s'opposer fermement à l'ouverture à la concurrence du réseau :

¹ Entretien avec Charles Marziani, vice-président en charge des transports de la Région Midi-Pyrénées (20 juin 2007).

« Jusque là, que vous habitiez en Bretagne, à Lille ou à Perpignan, vous aviez en théorie les mêmes conditions de transport et le même prix pour tous. Si Bouygues rachète la ligne de Cerdagne, il est possible que les tarifs soient dix fois plus chers que sur une autre ligne. Ce n'est plus la même logique de service public »¹.

« On est totalement contre. [...] Pourquoi ? Sur le régional, même si on pense qu'il faut une ouverture, c'est absolument impossible. On perd l'unicité de l'exploitation du réseau. Les nouveaux opérateurs seront uniquement sur les lignes rentables et les lignes à fort potentiel. Personne n'ira sur les autres lignes. C'est toute notre conception du service public et de l'équilibre territorial qui tombe »².

Les élus communistes semblent globalement partager avec les ingénieurs de la SNCF un penchant pour l'industriel lourd. À ce titre, il leur arrive assez souvent de s'opposer aux écologistes :

« Les écologistes ont tendance à être “durable” mais pas “développement”. Nous, on est parfois plus “développement” que “durable” »³.

« Sur le fond, [les Verts] étaient d'accord sur le développement du transport collectif. Mais là aussi, sur les mesures techniques à prendre, il y avait des réticences, notamment sur le montant. J'ai des Amis de la Terre qui ont fait une étude de plusieurs pages où ils disaient : il faut mettre moins d'autorails et mettre des autobus à la place. Les Verts, ici, se sont appuyés sur l'organisme environnemental de la Région... C'était bien mais un peu gadget : la marche à pied, le vélo. Mais sur Toulouse, c'est gentil, il en faut, mais on ne va pas régler la situation avec ça »⁴.

De manière plus générale, le système de valeurs des élus communistes les conduit à privilégier la solidarité et l'égalité sur l'efficacité. La recherche de la rentabilité financière est présentée comme l'ennemie du service public :

« Tout ce qu'on ferme aujourd'hui, on le fait parce que ce n'est pas rentable. Mais l'école non plus, ce n'est pas rentable. La santé non plus. On rentabilise en termes de progrès et d'humanité, pas en termes financiers »⁵.

« On a le choix entre l'homme ou la rentabilité financière. On n'aura pas les deux »⁶.

« Nous, on a choisi clairement, comme politique régionale, un développement du service public et de l'aménagement du territoire, sans regarder la productivité. On le subventionne, c'est notre choix, y compris là où il y a peu de clientèle »⁷.

¹ Entretien avec R. Monells, ancien conseiller régional communiste du Languedoc-Roussillon (1^{er} décembre 2003).

² Entretien avec Ch. Marziani, vice-président en charge des transports de la Région Midi-Pyrénées (20 juin 2007).

³ Entretien avec J.-C. Gayssot (22 juin 2004).

⁴ Entretien avec B. Marquié, ancien vice-président en charge des transports de la Région Midi-Pyrénées (20 juin 2007).

⁵ Entretien avec J.-C. Gayssot (22 juin 2004).

⁶ Entretien avec R. Monells (1^{er} décembre 2003).

⁷ Entretien avec Ch. Marziani (20 juin 2007).

La préservation des finances régionales n'est pas la première priorité. Si la défense du chemin de fer renvoie à un imaginaire professionnel et politique particulier ainsi qu'à des intérêts électoraux bien compris, il n'est pas incompatible avec la perception qu'ont les élus communistes de la dépense publique.

1.2. L'influence sur l'action régionale des partis politiques favorables aux transports collectifs

Nous avons vu que, au-delà du clivage gauche/droite ou social/libéral, certains partis accordaient une place plus importante que d'autre aux transports collectifs. C'est le cas des partis écologistes, pour des motifs essentiellement liés à la préservation de l'environnement. C'est également le cas du Parti communiste, dont l'intérêt pour les transports collectifs est fortement marqué par un attachement au chemin de fer en raison des liens idéologiques et politiques qui l'unissent aux cheminots et à leurs représentants. Mais dans quelle mesure ces deux formations ont-elles pu peser sur l'action régionale ?

1.2.1. Les partis écologistes : une influence inégale et déclinante

L'écologie politique n'occupe pas la même place dans les quatre régions étudiées. L'Alsace est le « berceau » du mouvement écologiste en France. Selon l'une des principales représentantes de l'écologie politique dans cette région, « l'histoire remonte à la canalisation du Rhin à la fin du XIX^e siècle ». L'État a ensuite élaboré un schéma d'orientation « qui dessine la localisation d'activités industrielles tout le long du Rhin, la localisation des populations le long du piémont des Vosges et prévoit une autoroute Nord-Sud et un maillage routier Ouest-Est permettant aux populations d'aller travailler le long du Rhin »¹. En 1965 est créée l'Association fédérative régionale pour la protection de la nature (AFRPN). Le dossier qui a motivé la création de cette association est celui de la destruction de la forêt du Rhin et du début de l'industrialisation des bords du fleuve.

¹ Entretien réalisé par Marianne Ollivier-Trigalo avec Andrée Buchmann, élue Verts au conseil régional d'Alsace (25 mai 2005).

Les mobilisations se sont organisées et intensifiées à l'occasion des plans français, allemand et suisse d'implantation de centrales nucléaires dans les années 1970. De grandes manifestations ont eu lieu contre la centrale de Fessenheim. Ensuite,

« l'affaire de Marckolsheim est arrivée. La zone industrielle de ce village, prévue en partie dans la forêt rhénane, devait accueillir une usine de la *Chemische Werke Munchen*, rejetant des stéréates de plomb. L'opposition s'est organisée à travers l'Alsace, le pays de Bade et la Suisse du Nord. Le terrain a été occupé de septembre 1974 à février 1975, au cours d'un hiver rigoureux. Marckolsheim était devenu – et est resté – le symbole de la résistance à un certain type de développement. L'affaire a aussi suscité une synergie entre le mouvement écologiste et le mouvement culturel alsacien. Finalement, le préfet a retiré le permis de construire. C'était une grande victoire »¹.

Le canal Rhin-Rhône a été une autre lutte fédératrice pour le mouvement écologiste. Inscrit au Plan en 1961, ce projet avait pour but de mettre à grand gabarit la liaison fluviale sur la Saône et le Doubs et, par là, d'assurer la liaison Mer du Nord – Méditerranée. Perçu comme irréalisable, il est temporairement abandonné avant d'émerger à nouveau à la fin des années 1970. La déclaration d'utilité publique a été accordée pour dix ans en 1978. Après des années de contentieux, où les associations de protection de la nature ont été particulièrement actives, le projet a été abandonné en 1997 par le gouvernement Jospin.

L'AFRPN est devenue Alsace nature dans les années 1990. Alsace nature fait partie de France nature environnement (FNE), dont elle est le correspondant régional. C'est l'une des plus importantes fédérations régionales de France. L'Alsace est également la région où l'écologisme électoral a commencé à émerger. Ce dernier réalise d'ailleurs ici des scores toujours plus élevés que la moyenne nationale. Pour A. Buchmann, la tradition alsacienne de protection de la nature a des origines culturelles :

« Nous vivons dans un pays germanique [...]. La conception de la nature est ici différente, sur le plan culturel, de ce qu'elle est dans le reste de la France »².

Le fait que le territoire soit étroit et présente de fortes densités de population renforce encore l'enjeu environnemental. Guillaume Sainteny (2000) complète cette analyse en mentionnant des facteurs liés aux structures de la représentation politique.

¹ Propos d'A. Buchmann dans Legavre, Courty, Blondiaux, 1990 (p. 7).

² *Ibid.*, p. 9

Selon lui, les lieux d'implantation de l'écologisme électoral correspondent aux régions où un espace politique a été libéré par le déclin d'un courant politique, comme le PSU en Rhône-Alpes et la démocratie-chrétienne en Alsace et en Bretagne :

« En 1986, les meilleurs résultats des Verts sont obtenus dans les zones où la droite est forte, et la gauche, faible. Ainsi, les trois seuls conseillers régionaux verts proviennent des départements (Manche, Bas- et Haut-Rhin) qui, même le 10 mai 1981, ont voté à plus de 55% pour Valéry Giscard d'Estaing. Ces constations ne permettent pas de savoir si ce sont les électeurs les plus à droite ou les plus à gauche ou encore les plus centristes de ces zones qui votent écologiste. Mais, dans ces régions, le vote socialiste ne s'est accru que depuis le milieu ou la fin des années soixante-dix, soit au moment où apparaissent les écologistes (ce qui revient à dire que la gauche n'y était que faiblement installée à ce moment). On peut donc faire l'hypothèse que *le vote écologiste a pu s'y développer parce que moins concurrencé qu'ailleurs par un vote socialiste*. L'écologisme a pu se trouver en position de capter dans ces zones une partie de réalignement électoral dû au déclin de la pratique religieuse et de la désintégration de la subculture catholique qui, en son absence, serait peut-être allé grossir les rangs de la gauche non-communiste. Il faut, toutefois, également noter le *rôle des enjeux locaux dans ces régions qui peuvent y favoriser le vote écologiste (fortes traditions de protection de la nature dans l'Est et notamment en Alsace ; enjeu nucléaire dans la Manche...)* » (Sainteny, 2000 : 411)¹.

Dans le Centre, le mouvement écologiste s'est beaucoup structuré autour du projet de « troisième aéroport parisien ». L'idée d'une candidature locale pour accueillir cet aéroport était défendue par le président de Région M. Dousset². Cela aura pour effet de le mettre en difficulté politique. M. Dousset subissait une certaine usure du pouvoir après six mandats successifs de député. Des conflits l'opposaient par ailleurs localement à d'autres représentants du RPR. Mais la candidature à l'accueil de l'aéroport n'a sans doute pas été pour rien dans la perte de son siège de député en 1997. C'est Marie-Hélène Aubert, élue Verts au conseil régional depuis 1992, qui le bat. Celle-ci doit l'essentiel de sa victoire à son opposition au projet de troisième aéroport. Elle ne sera d'ailleurs pas réélue en 2002, lorsque la menace sera écartée³.

Dans cette région, les associations écologistes se sont également beaucoup mobilisées, dans les années 1980, contre le projet d'aménagement de la Loire. En

¹ C'est nous qui soulignons.

² Nous nous basons ici sur Subra, 2005.

³ En 1996 Beauvilliers, dans le Loir-et-Cher, est choisi pour accueillir le nouvel aéroport. Mais D. Voynet est hostile au projet et obtient que le choix du site fasse l'objet d'un grand débat public. Le choix de Beauvilliers est alors écarté. En 2001, un autre site est choisi à une trentaine de kilomètres d'Amiens, avant que le projet ne soit annulé en 2002 par le ministre des Transports du gouvernement Raffarin, Gilles de Robien, maire d'Amiens de 1989 à 2002.

1983, l'État a créé un établissement public chargé de construire 11 barrages pour soutenir l'étiage du fleuve, protéger la population contre les risques d'inondation et ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation. Les écologistes se sont mobilisés sous l'égide du WWF et d'un collectif « Loire vivante » afin de préserver le caractère « sauvage » du fleuve et la diversité de la faune. Finalement, six barrages sur les 11 prévus ont été construits, ce qui a satisfait à la fois les élus locaux et les écologistes. Si nous sommes assez éloigné du cas alsacien, quelques luttes ont permis au mouvement écologiste d'exister, y compris politiquement, dans cette région.

Ce mouvement est moins bien implanté dans le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Si l'on reprend la thèse développée par G. Sainteny (2000), cela peut s'expliquer par la domination historique de la gauche dans ces deux régions. La forte assise du PS (et des radicaux en Midi-Pyrénées) laisse peu d'espace politique aux écologistes. Il faut ajouter à cela l'absence de grandes luttes fondatrices dans ces deux régions, que ce soit autour du nucléaire ou autour de grands projets d'aménagement. L'écologisme électoral reste ici, comme dans beaucoup d'autres endroits, un phénomène urbain attirant une classe moyenne diplômée, les zones rurales préférant, notamment en Midi-Pyrénées, voter pour Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT).

De 1986 à 1998, les élections régionales ont eu lieu à la représentation proportionnelle dans le cadre départemental. Pour être admises à la distribution des sièges, les listes devaient recueillir plus de 5% des suffrages exprimés. En 1992, le mode de scrutin à la proportionnelle « intégrale » favorisa l'entrée des écologistes dans les assemblées régionales, tout en rendant leur soutien à l'exécutif souvent indispensable pour dégager des majorités¹. L'écologisme a alors le vent en poupe (les Verts viennent d'obtenir 10,59% aux élections européennes de 1989).

En Alsace, les écologistes ont obtenu neuf sièges à l'issue des élections de 1992 (six Verts, deux Génération écologie et un Solidarité écologie) sur 47 sièges à

¹ Ce mode de scrutin rendait extrêmement difficile la constitution de majorités stables. Des coalitions plus ou moins précaires se dégageaient à l'issue de tractations parfois interminables. Les soutiens sous condition et les fréquentes ruptures d'alliance n'étaient pas pour faciliter l'élaboration d'une ligne politique claire. Cette situation mettait l'exécutif en position de présider mais non de gouverner. En 1998, une crise a été provoquée par des accords ou compromis entre la droite classique et le FN en Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Picardie et Rhône-Alpes. Après cette date, et en attendant les élections suivantes, une procédure de rationalisation surnommée « 49-3 régional » a été mise en place. Elle conditionnait le refus du budget à une alternative majoritaire.

pourvoir. Ils enregistrent un recul de leur influence à l'issue des élections de 1998, où les Verts se sont associés au PS et au PC. Ils ne disposent alors que de deux sièges (un Vert et un MEI¹). En 2004, les Verts s'allient au PS au premier tour tandis qu'A. Waechter présente une liste indépendante. Ils obtiennent quatre sièges, le mouvement d'A. Waechter n'en obtenant aucun.

Il existe une proximité de vue entre les écologistes et Adrien Zeller². Selon A. Buchmann, les Verts sont écoutés par le président de Région alors que les socialistes seraient, selon elle, proches de la droite (Hubert Haenel, en particulier) en ce qui concerne le développement économique et le nucléaire³. Cela explique qu'un marché ait pu être passé entre A. Zeller et les écologistes en 1996, quand s'est posée la question de la succession de Marcel Rudloff, qui venait de décéder. Ce marché a permis à A. Zeller d'enlever la présidence de la Région face à H. Haenel, pourtant désigné comme le successeur de M. Rudloff. Cette proximité peut s'interpréter comme le résultat d'une prise en compte, par l'exécutif, des préoccupations environnementales, particulièrement fortes dans la région. Le fait de faire du TER l'une des premières priorités de l'action régionale témoigne de cette prise en compte. Cet extrait d'une séance plénière de 2005 est sans équivoque :

« **M. le Président** – La parole est à Monsieur FERNIQUE

M. FERNIQUE – Monsieur le Président, chers collègues. [...] L'essentiel de l'effort de la Région est ferroviaire et comme Vert j'y suis à l'aise, et c'est pour le marquer clairement que nous voterons effectivement le budget Transport »⁴.

On peut également donner l'exemple de la « taxe allemande ». L'Alsace subit un trafic routier de transit important, qui s'est accru depuis la mise en place en 2005 d'une tarification spécifique aux poids lourds sur les autoroutes allemandes (*LKW Maut*)⁵. Les dirigeants régionaux et les élus nationaux alsaciens, fortement appuyés

¹ Le MEI (Mouvement écologiste indépendant) a été créé en 1994 par Antoine Waechter après que la motion Voynet-Mamère se soit imposée au sein des Verts.

² A. Zeller est aujourd'hui membre de l'UMP. Mais sa trajectoire et ses prises de position, notamment dans le domaine social, font plus de lui un centriste qu'un homme de droite. Dans les années 1970, il est proche des conceptions de Jacques Delors. Mais il ne se reconnaît pas dans le langage idéologique de François Mitterrand (Auburtin, 2005). Évoluant vers le centre droit, il s'engage alors à l'UDF, qu'il quitte en 2002 pour rejoindre l'UMP.

³ Entretien réalisé par M. Ollivier-Trigalo avec A. Buchmann, élue Verts au conseil régional d'Alsace (25 mai 2005).

⁴ Région Alsace, *Séance Plénière des 15 et 16 décembre 2005* (p. 61).

⁵ ORTAL, *Les Chiffres clés du transport en Alsace*, décembre 2006.

par les élus et les associations écologistes, se sont mobilisés afin de contrer cette augmentation de trafic. Un élu du groupe des Verts n'appartenant pas à la majorité a pu faire voter un vœu sur l'introduction de cette taxe (Ollivier-Trigalo, 2007b). Un amendement parlementaire a ensuite permis la mise en place à titre expérimental (pour une période de cinq ans) d'une taxe kilométrique sur les poids lourds sur le réseau routier et autoroutier gratuit de l'Alsace¹.

Dans le Centre, le conseil régional était dirigé par la droite jusqu'en 1998. En 1992, trois Verts et cinq élus Génération écologie sont élus. En 1998, deux Verts seulement obtiennent un siège alors qu'en 2004, la stratégie d'union de la gauche permet aux Verts d'obtenir huit sièges. La commission « transports » est présidée par un élu Verts. Celui-ci admet que son rôle en matière décisionnelle est extrêmement faible :

« Le président de commission n'a aucun pouvoir. J'amène des idées, des propositions, mais la décision, c'est 100% le vice-président »².

Néanmoins, selon G. Breteaux, les Verts sont en accord avec les orientations formulées par l'exécutif :

« Dans la région, pour le ferroviaire, on est bien servi. Michel Sapin est un convaincu. Il est président d'une association Avenir rail. On peut lui amener des choses en plus. Mais je dois avouer, Jean-Michel Bodin et nous, on a à peu près les mêmes visions »³.

La seule inflexion de l'action régionale imputable aux Verts concerne les circulations douces. Comme l'indique le titre du document *Transport collectif multimodal et circulations douces. Stratégie régionale* (2006), certaines dispositions relatives aux modes doux ont été incluses dans le dernier exercice stratégique du conseil régional. Il s'agit d'une concession faite aux Verts, d'autant moins coûteuse que ces dispositions n'entrent guère dans le détail des mesures concrètes.

Comme dans beaucoup de régions, les écologistes ont obtenu un nombre assez important de sièges au conseil régional du Languedoc-Roussillon à l'issue des élections de 1992 (trois Verts et quatre Génération écologie). Cependant, comme la

¹ Ce dispositif a été présenté par 11 députés alsaciens de différentes tendances politiques et défendu par Yves Bur (UMP) dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la sécurité et le développement des transports. Il a été adopté contre l'avis du gouvernement.

² Entretien avec G. Breteaux, président Verts de la commission « transports » de la Région Centre (30 mai 2007).

³ *Ibid.*

Lorraine, cette région se distingue des autres par le soutien de ces élus à un exécutif de droite. Ainsi, trois élus Verts et une élue Génération écologie ont apporté leurs voix à J. Blanc, ce qui a permis au président de Région de ne pas recourir (comme en 1986 et, plus tard, en 1998) à une alliance avec le FN¹. Il s'agissait d'une coopération institutionnalisée, les écologistes ne faisant pas peser de menace en cas de non-prise en compte de leurs demandes. L'objectif était de parvenir à « écologiser » les politiques régionales en faisant partie de la majorité. Les Verts (qui furent finalement exclus du parti) ont obtenu, en échange de leur soutien, une vice-présidence et deux présidences de commission (« environnement » et « aménagement du territoire »).

Toutefois, ces élus ont peu contribué à infléchir la politique régionale. Le budget « transports collectifs » a augmenté mais est resté à un niveau assez bas. Le projet de remise en état de certaines lignes, comme Béziers – Neussargues, doit autant sinon plus à J. Blanc qu'aux écologistes. Finalement, l'influence de ces derniers s'est plus ou moins limitée à la promotion de la technologie pendulaire. La Région incita la SNCF à discuter de l'emploi de cette technologie, ce qui fut acté par un discours d'Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux Transports, à l'automne 1995. Néanmoins, le projet des écologistes languedociens ne connut pas de suite en raison de l'inadaptation du réseau, qui ne pouvait supporter l'ampleur de la force exercée sur le rail. L'investissement n'a pas été jugé intéressant compte tenu du trafic :

« L'épisode du pendulaire est plus symbolique qu'autre chose. Le pendulaire, c'était la grande idée des écologistes. Ce sont eux qui le voulaient. Cet épisode est intéressant parce qu'il nous a permis de faire le point sur cette technique. On a pu constater qu'elle n'était pas adaptée à l'état du réseau »².

En 1998, aucun écologiste n'est élu. En 2004, un accord programmatique est arrêté et un « contrat de gestion » est passé entre les Verts et le PS. Depuis cette date, les élus Verts sont divisés entre ceux qui soutiennent le président de Région G. Frêche (quatre élus Verts, dont un vice-président) et ceux qui prônent une ligne plus indépendante et qui sont en conflit ouvert avec la direction politique du conseil

¹ L'assemblée générale des Verts Languedoc-Roussillon avait tranché en faveur des partisans d'une coopération avec J. Blanc par 93 voix pour et 87 contre. Mais pouvant compter sur les voix de dissidents de Génération écologie et de certains élus FN et PS, J. Blanc n'a rapidement plus dépendu du soutien de ces écologistes.

² Entretien avec un cadre du service ferroviaire de la Région Languedoc-Roussillon (14 janvier 2004).

régional (trois élus Verts). L'influence des écologistes sur la politique des transports collectifs de cette région est aujourd'hui presque nulle :

« J'ai une délégation à l'éco-mobilité. Elle ne sert à rien, je n'ai encore rien signé. [...] L'administration fait les dossiers, tout est déjà décidé quand ça arrive en commission. Éventuellement, je dis bien éventuellement, ils en ont parlé à Gayssot. On est prévenu de l'ordre du jour quelques jours avant. Parfois, on apprend des choses dans la presse. Il n'y a pas grand monde. Il y avait surtout Gayssot et moi. Maintenant que je n'y vais plus... »¹.

En Midi-Pyrénées, la Région était dirigée par la droite jusqu'en 1998. En 1992, sept élus Verts-Génération écologie font leur entrée au conseil régional. En 1998, seuls deux Verts obtiennent un siège. Mais ces élus sont importants pour la nouvelle majorité. Ils permettent en effet la constitution d'une majorité absolue avec le PS, le PC et le PRG (41 élus sur 81), donc sans les deux élus de la LCR. Depuis 2004, les écologistes ne sont plus représentés au sein de l'assemblée régionale, les Verts et le PS n'étant pas parvenus à trouver un accord.

De manière générale, alors que la mandature 1992-1998 est celle où les partis écologistes sont les mieux représentés dans les assemblées régionales, avec plus de 200 conseillers et une présidence de Région (Marie-Christine Blandin, dans le Nord-Pas-de-Calais), l'« écologisation » des politiques régionales durant cette période apparaît différenciée et limitée (Brouard, 1999). L'impact des écologistes a été plus important, notamment sur les questions de transports, lorsqu'ils étaient dans la majorité. Mais cette efficacité à court terme s'est accompagnée d'une perte de capacité d'influence à long terme. En Languedoc-Roussillon, par exemple, ils n'ont pas obtenu de siège à l'issue des élections de 1998. Quand ils étaient en position charnière, les écologistes n'ont pas réussi à faire diminuer le budget affecté au transport routier. Enfin, lorsqu'ils étaient dans l'opposition, leur impact sur les politiques régionales a été très faible. La période 1992-1998 est pourtant importante du point de vue de la régionalisation des transports collectifs. C'est à ce moment qu'a été fait le choix des régions expérimentatrices. Or, le fait d'avoir participé à l'expérimentation a eu des conséquences importantes sur les trajectoires régionales d'action publique.

¹ Entretien avec M. Lentheric, vice-président Verts de la commission « transports » de la Région Languedoc-Roussillon (16 mars 2007).

Rhône-Alpes fait sans doute figure d'exception. Cette région intéressait J. Chauvineau et son équipe en raison de son poids démographique et en termes de trafic TER. Mais au début des années 1990, cette collectivité s'intéresse encore peu au TER. L'entrée d'écologistes à l'assemblée régionale en 1992 contribuera largement à modifier la donne :

« Les élections politiques de 1992 peuvent être considérées comme une rupture, et ce pour deux raisons :

- L'arrivée de groupes politiques écologistes dans l'assemblée régionale : les accords politiques entre la majorité relative de droite et les élus écologistes sont en partie à l'origine de la montée en puissance de l'enjeu des transports [...].

- Le scrutin proportionnel en vigueur pour les élections régionales : les écologistes se répartissent en plusieurs sous groupes : les Verts, Génération écologie, Alternative rouge et verte. Ces groupes écologistes sont en situation d'arbitre dans la majorité relative du conseil régional, d'où leur très fort pouvoir d'influence.

La mandature 1992-1998 correspond à l'émergence du volontarisme de la région en matière de transports ferroviaires. C'est durant cette période que seront fixées les orientations régionales en la matière, orientations qui sont encore en vigueur aujourd'hui » (Debizet, Faure, Gourgues, 2006 : 12)¹.

L'influence des écologistes sur la politique rhônalpine a également été pointée du doigt par M.-A. Buisson (2001). Région expérimentatrice de 1997 à 2001, Rhône-Alpes est aujourd'hui l'une des collectivités les plus actives en matière de transports collectifs.

Les écologistes n'ont jamais été aussi présents dans les conseils régionaux qu'à l'issue des élections de 1992 et leur présence a eu des effets importants dans certaines régions, comme Rhône-Alpes. Cependant, nos quatre terrains font état d'une influence globalement faible sur les usages de la compétence « transports collectifs ». Les écologistes perdent de nombreux sièges après les élections de 1998, passant de plus de 200 conseillers à 72. Or, c'est au cours de la mandature 1998-2004 que l'essentiel de l'expérimentation sera conduite et que la réforme sera généralisée. Les écologistes n'auront donc pu que très peu peser sur les politiques des régions non-expérimentatrices. Ce recul électoral s'inscrit dans un mouvement plus général de déclin des partis écologistes en France. Après l'élection européenne de 1989, où les Verts font un score de presque 11%, ils totalisent entre 6,7 et 8% des voix lors des

¹ Ces auteurs poursuivent : « mais le renouvellement politique n'est pas le seul facteur de changement. Les orientations stratégiques de la Direction Générale des Services (DGS) de Rhône Alpes semblent également appuyer cette dynamique, avec notamment l'arrivée en 1994 d'un nouveau directeur à la tête de la Direction Générale des Services [...]. En 1993, le conseil régional avait également recruté un nouveau directeur à l'urbanisme et aux communications. Les deux hommes élaborent une stratégie régionale interventionniste en matière de transport qu'ils soumettent à l'exécutif régional ».

consultations suivantes (élections régionales de 1992, cantonales de 1992 et législatives de 1993). Puis leur influence s'érode malgré quelques sursauts (6,81% à l'élection législative de 1997, 9,72% lors de l'élection européenne de 1999, 7,4% lors de l'élection européenne de 2004). Ils réalisent leur meilleur score à une élection présidentielle en 2002, en dépassant les 5%.

La réforme du mode de scrutin pour les élections régionales est mise en œuvre en 2004¹. La loi du 19 janvier 1999 et celle du 11 avril 2003 ont modifié la règle électorale. Un mode de scrutin mixte offre désormais une prime de 25% à la liste arrivée en tête. Le caractère proportionnel du scrutin est conservé mais la liste qui se classe première dispose d'une majorité de siège, ce qui rend les assemblées plus « gouvernables ». Le seuil pour être admis à la répartition des sièges est fixé à 5% des suffrages exprimés. Le seuil de fusion est fixé au même niveau. Pour se maintenir au deuxième tour, une liste doit obtenir 10% des suffrages exprimés. Cette réforme du mode de scrutin a des conséquences sur l'offre électorale. Cette dernière est largement structurée par la perspective du second tour et les alliances qui pourront y être nouées. Ainsi, en 2004, les Verts, débarrassés de la concurrence de Génération écologie et entrés depuis le milieu des années 1990 dans une stratégie d'ancrage à gauche (Boy, Villalba, 1999), ont la plupart du temps choisi de s'allier avec le PS et d'autres partis de gauche (Parti communiste et Parti radical de gauche, généralement) dès le premier tour. Cela leur a permis d'obtenir un nombre de sièges relativement important (169), en posant toutefois la question de la dépendance à l'égard de l'allié socialiste.

On assiste globalement, depuis 1998, à une perte d'influence des élus écologistes. À l'inverse, une autre formation politique tend, à partir de cette date, mais surtout après 2004, à asseoir son influence dans le domaine des transports collectifs. Il s'agit du Parti communiste.

¹ Pour une analyse des effets du mode de scrutin régional d'avant 2004, se reporter à Nay, 1998, Casanova, 1998 ou encore Martin, 1998 ; pour une analyse des effets du nouveau mode de scrutin, voir Dolez, 2005.

1.2.2. La « confrérie » des vice-présidents communistes¹

Dans les conseils régionaux, les pouvoirs se concentrent au niveau de l'exécutif (Mabileau, 1992). Les vice-présidents jouent un rôle important dans le domaine d'action dont ils ont la charge. C'est avec eux que les services techniques travaillent le plus étroitement (les simples conseillers régionaux ayant souvent des difficultés à obtenir des informations de la part de ces services). Or, les vice-présidences « transports » sont presque monopolisées par le PC. L'influence électorale du PC est déclinante en France depuis la fin des années 1970. Cependant, ce parti conserve une certaine influence au niveau local². Aucune liste PC indépendante ne s'est présentée aux élections régionales de 2004. La plupart du temps, le Parti communiste s'est allié dès le premier tour avec une ou plusieurs autre(s) formation(s) de gauche (PS, Verts, PRG, MRC) (Patriat, 2005). Dans les négociations relatives à ces alliances, le PC a obtenu un certain nombre de vice-présidences.

Les vice-présidences « transports » ont été particulièrement prisées par les élus communistes, qui en ont obtenu 14. C'est surtout la dimension ferroviaire qui les a attirés, pour les raisons que nous avons évoquées plus haut. Ils ont obtenu ces délégations d'autant plus facilement que rares sont les élus qui s'intéressent et/ou qui sont spécialistes des questions de transport. Pour le PS, majoritaire dans 19 Régions sur 20, cela était également un moyen de satisfaire l'allié communiste tout en évitant que celui-ci n'interfère dans la gestion d'autres domaines.

Au-delà de ce paradoxe entre une influence électorale déclinante et un renforcement de leurs positions dans les exécutifs régionaux³, la capacité d'influence des vice-présidents « transports » varie selon les endroits. Parmi nos terrains, trois Régions ont un vice-président « transports » communiste, l'Alsace étant historiquement hermétique à la gauche en général et au communisme en particulier

¹ L'expression est de Ch. Marziani, vice-président « transports » de la Région Midi-Pyrénées.

² On pense aux « bastions » communistes des banlieues parisiennes et lyonnaises, du Nord, du Nord-Ouest du Massif Central, des Bouches-du-Rhône, du Vaucluse et du Gard.

³ Et, plus largement, dans les conseils régionaux. Ainsi, dans les régions que nous avons étudiées, il y avait, en 1992, 8 élus communistes dans le Centre, 8 en Languedoc-Roussillon et 5 en Midi-Pyrénées. En 1998, il y en avait 9 dans le Centre, 9 en Languedoc-Roussillon et 9 en Midi-Pyrénées. En 2004, on en comptait 13 dans le Centre, 9 en Languedoc-Roussillon et 9 en Midi-Pyrénées.

(depuis 1981, le PC n’a réalisé aucun score supérieur à 2%). Mais les vice-présidents de ces trois Régions sont loin de disposer des mêmes marges d’action.

Le vice-président « transports » du Centre est Jean-Michel Bodin. Cet ancien chauffagiste est conseiller régional depuis 1986. Il est élu dans la section d’Indre-et-Loire, département qui a une histoire ferroviaire avec, notamment, la grande gare de triage de Saint-Pierre-des-Corps. Il est vice-président du conseil régional depuis 1998. Le président de Région lui délègue largement le dossier des transports collectifs :

« Sapin laisse le ferroviaire aux communistes. Pendant ce temps, ils ne s’occupent pas des TOS. Le ferroviaire, c’est un peu le joujou des communistes »¹.

« Il y a une répartition des responsabilités en région Centre : c’est le vice-président qui a tous les pouvoirs »².

Développant une vision des transports collectifs où le train occupe la première place, il est cependant à l’origine d’une action assez importante en matière d’intermodalité.

Le cas du Languedoc-Roussillon se distingue nettement de celui du Centre. Le vice-président « transports » de cette Région n’est autre que Jean-Claude Gayssot. Bien que ce dernier soit un ancien ministre des Transports, il ne dispose que de faibles marges de manœuvre. Les transports collectifs sont gérés comme la plupart des autres dossiers, c’est-à-dire de manière centralisée par Georges Frêche et son directeur général des services :

« On a affaire à Gayssot. Frêche, on le voit pour les grandes occasions, mais il n’est pas très souvent sur le terrain. Gayssot, oui, on le voit dans les comités de ligne. Dans la négociation, c’était lui qui était là avec un mandat de Frêche, sachant qu’à la fin, c’est [le DGS] qui était là aussi »³.

« [Le DGS] dit : le ferroviaire, c’est cher, monsieur le président, vous ne pouvez pas tout faire. Et puis vous n’allez pas faire plaisir à monsieur Gayssot, quand même. Gayssot a très peu de pouvoir et il a ses dadas comme Béziers – Neussargues. Le DGS de la Région passe par là pour serrer un peu tous les boulons »⁴.

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF de Tours (14 juin 2007).

² Entretien avec G. Breteaux, président Verts de la commission « transports » de la Région Centre (30 mai 2007).

³ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF de Montpellier (15 mars 2007).

⁴ Entretien avec un cadre de la direction régionale Languedoc-Roussillon de RFF (22 mai 2007).

Comme le laissent transparaître ces extraits d’entretien, le Languedoc-Roussillon se distingue par le rôle extrêmement important joué par le DGS, fidèle parmi les fidèles de G. Frêche¹. J.-C. Gayssot représente la Région dans les relations avec les autres acteurs des politiques régionales de transports collectifs. Mais il est soumis à un contrôle étroit.

Il exerce tout de même une influence sur l’action régionale. D’une part, « [il] pousse plus vers le maintien des services, l’aménagement du territoire, l’accès du citoyen au transport »² :

« [Concernant la régénération du réseau dans le CPER 2007-2013], je pense que le conseil régional ne mettra pas beaucoup de choses en œuvre. Je pense que c’est surtout pour faire plaisir à Gayssot [...]. Gayssot veut imprimer sa marque avec plein de Béziers – Neussargues »³.

« [Sur la tarification multimodale] *Kartatoo*, Frêche dit : on va le faire entre Montpellier et Perpignan. Après, Gayssot vient nous voir en disant : il faut le faire partout, étudiez-le pour partout. Ailleurs, ça ne sera pas beaucoup utilisé. Justement, ça ne coûtera pas plus cher et, au moins, on le fait partout. Frêche, c’est plus un gestionnaire, on met le service là où c’est utile. Gayssot dit : pour tout le monde »⁴.

J.-C. Gayssot tend en outre à donner une orientation « sociale » à la politique régionale :

« Sans lui, *Via Plus* n’aurait pas existé. Il a beaucoup insisté [...] *Via Plus*, ce n’est pas un tarif pour les chômeurs, mais pour les gens en situation difficile. [...] Ça donne 75% de réduction. C’est la volonté de Gayssot »⁵.

En Midi-Pyrénées, nous avons déjà évoqué l’autonomie dont jouissait le vice-président en charge des transports. Cela s’explique largement par le fait que « Malvy, le ferroviaire, [...] il n’a pas de passion là-dessus »⁶. Bernard Marquié, vice-président PC de 1998 à 2004, est le premier à avoir bénéficié de cette marge d’action. Après 2004, il a été remplacé par Charles Marziani. Ce dernier n’est pas cheminot (il est électricien), mais il est proche, comme son prédécesseur, de la CGT-cheminots. Dans

¹ Cet ancien étudiant de G. Frêche a été secrétaire général adjoint du district urbain de Montpellier (1978-1982), puis secrétaire général adjoint (1982-1983), secrétaire général (1984-1999) et directeur général (2000-2004) de la Ville de Montpellier, avant de devenir directeur général des services de la Région Languedoc-Roussillon. « Claude Cougnenc, l’ami “loyal”, remet l’administration en ordre », *Le Monde*, 25 février 2005.

² Entretien avec le directeur des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon (13 mars 2007).

³ Entretien avec un cadre de la direction régionale Languedoc-Roussillon de RFF (22 mai 2007).

⁴ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF de Montpellier (3 mai 2007).

⁵ *Ibid.*

⁶ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF de Toulouse (27 septembre 2007).

cette région, le PC exerce une forte influence sur l'action régionale. Celle-ci est largement centrée sur le chemin de fer et sur des problématiques de service public et d'aménagement du territoire¹. Les zones périphériques bénéficient d'importants investissements, notamment par le biais des CPER. Avec le Plan rail, le réseau secondaire devrait être remis à niveau en quelques années.

Par ailleurs, l'action en matière de transports collectifs est envisagée dans cette région comme un moyen d'investir le domaine social, qui n'est pas de la compétence du conseil régional. Le dispositif le plus poussé, de ce point de vue, est la gratuité du transport pour certains groupes sociaux défavorisés. Il s'agit d'un dispositif très controversé², dont la mise à l'agenda a été suscitée par l'association Agir contre le chômage (AC) et la CGT-chômeurs :

« Pour tout vous dire, quand on est arrivé ici en 1998, on s'est appuyé sur ce même mouvement pour en faire une politique régionale et faire qu'il y ait une majorité qui se dégage. [...] C'est Bernard Marquié et la vice-présidente communiste en charge des affaires sociales qui ont conduit ce truc avec les partenaires : la CAF, la SNCF, l'ANPE, etc.

[...] Il y a eu un fort clivage gauche-droite³. [...] Il y a eu des oppositions politiques sur "il ne faut pas subventionner les chômeurs et les RMistes, d'autant que la mesure n'est pas liée à la recherche d'emploi mais à l'état de demandeur d'emploi" [...]. Certains, y compris dans la majorité à l'époque, une part des élus PS, voulaient le lier exclusivement à la recherche d'emploi. Nous on a dit : c'est une mesure d'équité sociale pour permettre à ces personnes de se déplacer. On a eu tout un débat au sein de la majorité sur le coût de la mesure. Certains ont dit : ça va exploser. On a arraché la mesure comme une mesure expérimentale en évaluant au bout d'un an le budget. Après, on souhaitait bien du plaisir à ceux qui s'y opposeraient. Au début de ce mandat-ci, la question est revenue. C'est vrai qu'il y a des effets pervers. Il y a du trafic de tickets, il y a de la revente. Ce n'est pas massif, mais ça existe assez visiblement »⁴.

¹ Cette préoccupation est au demeurant assez ancienne. Le SRT de 1981 prévoyait déjà la mise en place de dispositifs de transport à la demande en milieu rural.

² Nous livrons deux extraits d'entretien avec des acteurs opposés à la gratuité. Leurs arguments « contre » sont ceux qui reviennent le plus souvent dans le débat autour de la gratuité du transport public : « La gratuité des transports pour les RMistes, c'est de la folie ! Ça tue le transport public. On pense que c'est un bien gratuit, donc sans valeur. Ça modifie les comportements. La gratuité, c'est autant d'argent qu'on perd... Ce qu'on met dans l'exploitation, on ne le met pas dans l'investissement, il ne faut jamais l'oublier ». Entretien avec un ancien cadre dirigeant de la SNCF (1^{er} juin 2007). « Marquié voulait la gratuité pour les RMistes, etc., par idéologie, pas par analyse. Ce choix a été fait sans réflexion. L'ouvrier qualifié n'a pas un gros salaire et il faut qu'il paie tout. Celui qui ne travaille pas ne paie rien. Le misérabilisme ne peut pas tenir lieu de politique. L'avantage du payant, c'est qu'on peut exiger du bon service ». Entretien avec un ancien chef du service « transports » de la Région Midi-Pyrénées (3 juillet 2007).

³ Cela ne remet pas en cause ce que nous avons avancé au début de la section concernant la faible pertinence du clivage gauche-droite. Ce clivage porte moins, ici, sur des questions de transports collectifs que sur des questions d'accompagnement à des publics en difficulté économique et sociale.

⁴ Entretien avec Ch. Marziani (20 juin 2007).

Parmi les régions étudiées, Midi-Pyrénées est la seule à être allée aussi en matière de tarification sociale.

Conclusion intermédiaire – L’orientation de l’action publique au-delà de l’idéologie partisane

Nous pouvons conclure à l’importance relative de la couleur politique. Le clivage gauche/droite ou social/libéral ne permet guère de rendre compte de l’orientation des politiques régionales de transports collectifs. En outre, si les partis écologistes ont bénéficié, pendant un temps, d’un certain poids électoral au sein des assemblées régionales, celle-ci a eu des effets assez limités. Aujourd’hui, bien que la quasi-totalité des Régions soit dirigée par un exécutif de gauche, l’influence des écologistes est très faible. De son côté, le Parti communiste pèse sur la définition des choix collectifs par le biais des vice-présidences « transports », qu’il contrôle presque aux trois-quarts. Cependant, les marges d’action des vice-présidents sont très inégales selon les régions. Cette première entrée dans les rapports entre action publique et compétition politique a permis de faire émerger certaines pistes d’analyse.

La question du sens de l’action régionale ne peut se résumer à celle de l’idéologie partisane (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2005). Les acteurs portent des visions du monde particulières qui éclairent l’orientation des politiques régionales. Celles-ci ne se jouent pas uniquement dans l’adhésion à un parti ou dans le partage d’une culture politique. Elles s’élaborent aussi dans les rapports qu’entretiennent les élus à l’égard du territoire.

2. *Le poids du leadership politique territorial*

Le *leadership* est « ce qui donne du sens à une organisation, un territoire ou un projet et établit les modalités de coordination des acteurs qui concourent à son développement » (Borraz, 2003 : 142). L'intérêt de cette notion est qu'elle permet de lier processus décisionnels et compétition politique. Le *leadership* politique entretient des liens étroits avec le territoire (Genieys, Smith *et al.*, 2000 ; Smith, Sorbets, 2003). La mobilisation de ressources sur un territoire donné permet aux élus de se légitimer. Le *leadership* donne en même temps du sens à l'action publique, en alliant des représentations traditionnelles du territoire et des représentations mettant en scène son développement ou sa modernisation. La question de la régulation, de la légitimation et de la domination apparaissent en conséquence indissociables.

Les transports collectifs constituent une compétence particulièrement utile dans la construction d'une légitimité institutionnelle et politique, non pas en raison des ressources électorales qu'elle est susceptible de procurer, mais en vertu de sa capacité à matérialiser et à unifier un territoire. En retour, les dirigeants politiques régionaux orientent l'action publique dans un sens particulier. L'analyse du changement dans les politiques régionales de transports collectifs permet de mettre en lumière cet aspect tout en apportant de nouveaux éléments à l'étude du *leadership* politique territorial.

2.1. Les transports collectifs : non-enjeu électoral mais enjeu de légitimation majeur

La gestion des transports collectifs a des effets politiques qui peuvent sembler paradoxaux. Elle présente un intérêt secondaire du point de vue électoral, mais un intérêt de premier ordre du point de vue de la légitimité politique. Ce n'est pas elle, en effet, qui fait et défait les majorités régionales (pas plus que n'importe quel autre domaine d'action régionale, d'ailleurs). Cependant, à travers elle, l'institution et les dirigeants régionaux contribuent à « fabriquer » le territoire et, ainsi, à se légitimer.

2.1.1. Une déconnexion entre action publique et dynamiques électorales

Les transports constituent un enjeu faiblement clivant et intéressant peu les électeurs même s'ils représentent pourtant, avec les lycées, l'une des principales responsabilités des conseils régionaux. Si la couleur politique influe peu sur le contenu de l'action régionale, cette dernière n'a en retour que des effets marginaux sur le résultat des élections régionales. Ces dernières constituent des « élections intermédiaires » (Parodi, 2004) dominées par des problématiques nationales. Le scrutin de 1986 a eu lieu le même jour que les élections législatives et s'est traduit par un basculement des Régions à droite ; celui de 1992, préfigurant l'alternance nationale de l'année suivante, a également profité à la droite avec un fort éclatement du paysage partisan ; celui de 1998, premier test électoral de la nouvelle majorité, a permis à la gauche de progresser ; enfin, celui de 2004 a été remporté massivement par la gauche, le gouvernement Raffarin étant alors au sommet de son impopularité (Perrineau, 1999 ; Dolez, Laurent, Patriat, 2005).

Le fait que les médias ne soient pas structurés régionalement ne favorise pas l'émergence d'un « espace public régional » (Dupoirier, 1998c). *France 3* est organisée en 13 directions régionales. La presse quotidienne régionale est quant à elle organisée sur une base infra- ou suprarégionale. En outre, les médias « régionaux » véhiculent une conception de l'information alliant informations nationales et ultra-locales. Ils participent peu à la politisation des enjeux régionaux et à la mise en visibilité (et en débat) de l'action régionale. Nous retrouvons ici le « paradoxe d'une presse politique sans politique » qui « actualise et officialise la territorialité politico-administrative de l'État (reproduction de la hiérarchie politico-administrative de l'État) et non pas la territorialité "pratique" de la socialité locale » (Quéré, 1983 : 62).

Le département reste l'échelon clé dans la compétition politique locale. C'est à ce niveau que se structurent localement les partis (à l'exception des Verts, qui sont eux organisés sur une base régionale). C'est ce même échelon qui, jusqu'en 2004, tenait lieu de circonscription à l'élection régionale. Le système de listes était propice à l'intervention des instances nationales des partis, tout en permettant aux *leaders*

politiques locaux de contrôler de près l'accès des candidats à l'élection. En consolidant la place du département, le mode de scrutin affûtait des clivages territoriaux déjà prégnants, les élus régionaux cherchant à orienter l'action régionale en direction de leur territoire d'implantation. De ce fait, les enjeux proprement régionaux étaient largement perdus de vue dans la compétition politique.

La réforme du mode de scrutin mise en œuvre en 2004 a remplacé les circonscriptions départementales par une circonscription régionale unique (divisée en sections départementales). Cette réforme, qui implique la désignation d'une « tête de liste » régionale, aurait dû favoriser, outre une personnalisation du scrutin, une régionalisation des débats. Cependant, lors de la campagne pour les élections de 2004, les candidats de gauche ont eu tendance à « nationaliser » le débat dans un contexte de forte impopularité du gouvernement, ce dernier ayant tenté (avec les candidats régionaux de droite) de le « localiser », mais sans grand succès. Des débats autour du bilan des équipes sortantes ont bien eu lieu. Cependant, ils ont été faiblement relayés par les médias locaux et nationaux et ont été « écrasés » par l'enjeu national du scrutin.

2.1.2. Le caractère légitimant des transports collectifs

Cette coupure entre *politics* et *policy* doit néanmoins être relativisée. La construction d'une carrière d' élu local passe par la mobilisation de ressources intrinsèquement liées à l'aire d'implantation. Cet aspect ne doit cependant pas conduire à occulter les effets de légitimation imputables aux politiques publiques. Dans un contexte où les collectivités territoriales s'approprient de plus en plus la rhétorique du bien commun (Faure, 2005), les responsables politiques doivent montrer qu'ils agissent efficacement par le biais de l'institution qu'ils dirigent. En ce qui concerne les Régions, cela est d'autant plus important que l'action publique est leur principal vecteur de légitimation institutionnelle (Muller, 1990a ; CURAPP, 1993). Cependant, dans cette dynamique de légitimation par l'action publique, les transports collectifs occupent une place singulière.

Une « *doxa* ferroviaire » traverse l'ensemble des familles politiques. Lors d'un colloque sur les contrats de projets État-Région organisé par l'association Avenir rail (Maison de la Chimie, 2 octobre 2006), Daniel Percheron, président de la

Région Nord-Pas-de-Calais évoquait l' « unanimité inespérée, un peu miraculeuse, en faveur du rail »¹. Il est en effet difficile, politiquement, de ne pas dire son attachement au rail. Il existe un imaginaire assez riche et empreint de nostalgie autour du train. À cela s'ajoutent des considérations économiques (le TGV comme fleuron de l'industrie française) et sociales (le train comme facteur d'aménagement du territoire, les petites gares comme lieux matériels et symboliques de fabrication du lien social). Mais surtout, le transport ferroviaire est de plus en plus mis en avant comme un mode de déplacement respectueux de l'environnement. Le Grenelle de l'environnement l'a récemment confirmé. Néanmoins, l'affichage pro-ferroviaire ne se traduit généralement pas par des mesures concrètes à la hauteur des objectifs formulés.

Au niveau régional, l'organisation des transports collectifs est un important vecteur de légitimation à la fois institutionnelle et politique. Il y a plusieurs raisons à cela. S'il est vrai qu'« inaugurer un aiguillage, ça ne rapporte pas beaucoup de voix »², les transports collectifs sont une compétence visible, touchant aux préoccupations concrètes et quotidiennes de nombreux usagers-citoyens. Cette compétence concerne moins de personnes que les routes, ce qui explique que les Régions ont longtemps préféré investir dans ce domaine, qui n'était pourtant pas de leur responsabilité, plutôt que de consacrer leur budget aux transports collectifs. Cependant, le rail a des connotations positives que la route n'a pas, qu'il soit associé à un passé quelque peu mythifié, à un certain esprit du voyage ou à une technologie de pointe sécurisée. Il participe aux « politiques d'image » qui se sont développées au niveau local dans les années 1990 (Le Bart, 1999).

La manière de percevoir le chemin de fer reste marquée par le saint-simonisme. Pour les dirigeants régionaux, il ne s'agit certes pas de faire du réseau un outil pour penser et réaliser la transition vers un système social nouveau. D'ailleurs, comme l'indique P. Musso (2003a : 196),

« [l'idéologie du réseau formulée par Saint-Simon] porte en elle-même la suppression du politique et de tout ce qui peut gêner la fluidité et la circulation sociale [...] Saint-Simon vise la liquidation, voire la liquéfaction, des systèmes de représentation fondés “par en haut”, par une instance symbolique qui les légitime. Il

¹ Dans le même discours, il invitait le ministre délégué à l'Aménagement du territoire Christian Estrosi, qui venait de faire un « hymne au ferroviaire », à « redescendre sur fer ».

² Propos tenu par D. Percheron lors du même colloque d'Avenir rail.

y substitue une religion “horizontale” et “fraternelle” de l’immédiation généralisée, du lien direct dont le réseau est le symbole ».

Le réseau de communication n’en porte pas moins un projet politique de construction voire d’émancipation du territoire. À ce titre, la maîtrise du réseau permet de donner une existence concrète au territoire. Par jeu de miroir, cette capacité à faire exister le territoire, que ce soit à travers des représentations (cartographiques notamment) ou à travers des pratiques quotidiennes, contribue à donner du poids à l’institution régionale et aux élus qui la dirigent.

Le territoire et le réseau renvoient à deux rapports différenciés à l’espace. Selon Jacques Lévy (1994, 1999),

« [le territoire est] un espace à métrique topographique – une métrique étant une manière de mesurer la distance effective dans une situation spatiale donnée. [Cette] grande famille d’espaces [...] s’oppose à une autre grande famille de métrique, celle, topologique, des réseaux¹. [...] Le couple territoire/réseau permet de mettre sur le même plan, de comparer, d’articuler les deux termes, sans réduire les réseaux, comme on l’a longtemps fait, à des supports matériels ou, au contraire, à des abstractions détachées de la notion de distance. Les réseaux apparaissent de plus en plus aujourd’hui comme des espaces de plein exercice, concurrents ou complémentaires des territoires, mais en tout cas comparables » (Lévy, 1999 : 124-125).

Faut-il pour autant opposer le territoire et le réseau ? Lors d’un colloque sur le thème « territoires, territorialité, territorialisation : et après ? » (Grenoble, 7-8 juin 2007), B. Debarbieux rappelait dans le cadre d’un dialogue imaginaire entre *Sceptiter* et *Proter* la contribution des réseaux à la production et à la reproduction des territoires :

« *Sceptiter* : [...] Vous n’êtes donc pas de ceux qui opposent le territoire et le réseau. *Proter* : Exact, et d’abord pour des raisons tout à fait empiriques : les territoires des États modernes européens auraient-ils jamais duré, sinon existé, s’ils n’avaient pas été irrigués par des infrastructures (routes, voies ferrées, réseaux énergétiques), des flux et des structures d’échanges (sociales, institutionnelles, etc.) qui déclinent cette idée de réseau ? » (Debarbieux, 2007 : 8).

Les réseaux techniques, au premier rang desquels le réseau ferroviaire, entretiennent des relations étroites avec le territoire, leur existence physique étant matérialisée par une emprise au sol. Ils participent au processus d’écogénèse

¹ La topographie renvoie à une description de la configuration d’un espace ou à une technique cartographique qui suppose la terre plane. La topologie est la partie de la géométrie qui considère uniquement les relations de position.

territoriale, qui repose sur le triptyque territorialisation-déterritorialisation-reterritorialisation (Raffestin, 1986). Ils jouent un double rôle de structuration/déstructuration des territoires. Ils constituent dans certains cas un facteur de cohésion, comme le télégraphe au XVIII^e siècle avec le territoire français. Dans d'autres cas, ils transgressent les territoires en leur opposant une logique fonctionnelle. Le téléphone, par exemple, ignore les frontières. En d'autres termes, les réseaux font disparaître des territoires et en font apparaître d'autres (Offner, Pumain, 1996).

Le TGV est surtout un facteur de déterritorialisation. Il contribue à dualiser l'espace en rapprochant entre elles les métropoles régionales disposant d'une gare TGV et en éloignant (relativement) ces métropoles des villes secondaires d'une même région¹. En créant de nouvelles dépendances fonctionnelles, il crée de nouveaux territoires². À l'inverse, les TER solidarisent plutôt le territoire régional en favorisant les échanges à l'intérieur de son périmètre. Non seulement le conseil régional peut se présenter comme un acteur de l'aménagement du territoire, mais il contribue en même temps, à travers sa compétence en matière de transports collectifs, à « créer » le territoire régional. C'est la raison pour laquelle des projets comme la réouverture aux voyageurs de Chartres – Orléans revêtent une telle importance. Dans le Centre, où la contribution du réseau (orienté vers Paris) à la construction du territoire est plutôt limitée, cette opération permettrait de solidariser l'espace régional.

Les cartes permettent de faire apparaître l'existence des réseaux. La présentation « grand public » des réseaux TER renvoie généralement au réseau-support. Bien souvent, on ne peut distinguer sur ces cartes les liaisons assurées par train de celles assurées par car. Les cartes ne sont jamais neutres. Elles « mentent » (Monmonnier, 1993) au sens où elles expriment une sélection délibérée de données où l'impression première compte avant tout (Giblin-Delvallet, 1993). Elles sont un attribut du pouvoir en ce qu'elles permettent de visualiser l'appropriation de l'espace par un groupe social (Harley, 1989). En donnant à voir le réseau de manière

¹ Cette situation accrédite l'idée de « territoires en réseaux », à travers lesquels les villes se disjoignent de leur territoire en privilégiant les relations avec d'autres villes (Veltz, 1996).

² Les géographes parlent d'« effet tunnel » pour qualifier le raccourci technologique permettant de se rendre d'un point à un autre en un temps inférieur à celui nécessaire pour traverser la totalité de l'espace qui les sépare. Ainsi, les voies de TGV ne sont que des « tunnels » à ciel ouvert puisque seules comptent les gares où le train s'arrête.

uniforme, les cartes « grand public » du réseau TER laissent croire que ce réseau est entièrement ferroviaire, d'une part, et qu'il passe autant de trains sur toutes les lignes de la région, d'autre part. Cette manière de présenter les choses n'est pas anodine. Elle signifie à celui ou celle qui regarde ces cartes qu'il existe un territoire régional unifié¹. Elle associe des lieux séparés, géographiquement distincts, dans un contexte visuel unique, leur donnant ainsi un sens commun. Elle standardise le territoire. Ce dernier est présenté comme correctement irrigué de toute part, et donc « vivant ». On renoue ici avec les origines de la dimension circulatoire du réseau².

C'est bien l'idée de « petites Républiques régionales » que les transports collectifs font vivre. La Région est, dans cette perspective, le vecteur d'émergence, de délimitation, d'unification, de solidarisation voire d'autonomisation de ce territoire. Il est l'acteur de la territorialisation de l'espace régional. Selon Claude Raffestin (1980 : 129),

« l'espace est en position d'antériorité par rapport au territoire. Le territoire est généré à partir de l'espace, il est le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique (acteur réalisant un programme) à quelque niveau que ce soit. En s'appropriant concrètement ou abstraitement (par exemple, par la représentation) un espace, l'acteur "territorialise" l'espace ».

Le projet d'émancipation territoriale permet donc en même temps d'asseoir une domination car « ce sont les réseaux qui assurent le contrôle de l'espace et le contrôle dans l'espace » (Raffestin, 1980 : 142). Ce contrôle n'est pas à entendre au sens militaire. Sa dimension est beaucoup plus symbolique. Paul Allières ne dit pas autre chose lorsqu'il analyse la manière dont l'État a historiquement domestiqué les interactions sociales et leur mouvement spatial :

¹ Le cas extrême est, de ce point de vue, la Région Centre. La carte du réseau régional fait non seulement apparaître les liaisons départementales par autocar acceptant certains tarifs SNCF et TER Centre, mais aussi des liaisons départementales par autocar n'acceptant pas ces tarifs. Mentionner ces liaisons permet de combler des « vides » sur la carte, comme entre Châteauroux et Blois, Nogent-le-Rotrou et Châteaudun, Orléans et Gien, Orléans et Montargis, Orléans et Pithiviers, Bourges et Aubigny-sur-Nère. Ainsi, l'orientation du réseau vers Paris est minimisée et le territoire régional semble du même coup un peu plus exister par lui-même.

² La médecine a beaucoup participé au passage du réseau comme « filet » (origine étymologique du terme) au « réseau de circulation » : « De fait, on ne possède pas de théorie réelle de la circulation sanguine avant William Harvey (1578-1657). [...] Le schéma harveyen de la circulation du sang dans le corps humain va reléguer les explications cartésiennes aux oubliettes : le cœur n'est plus un viscère, il n'agit pas comme une chaudière vaporisant le sang dans les artères. Ce muscle est en réalité un "circulateur". Sa fonction devient générique, et elle pourra, à terme, être transposée au plan du "corps social". Ce schéma de la circulation, en particulier, animera longtemps la réflexion des économistes, non sans être, cependant, multiplement contesté » (Parrochia, 2005 : 14-15). La dimension circulatoire du réseau sera parachevée avec le développement des grands réseaux de transport au XIX^e siècle.

« [la] précocité organisationnelle [des Ponts et Chaussées et des Postes] a un sens pour qui s'interroge sur les mécanismes de formation du territoire [...]. L'administration crée les routes selon les besoins de la circulation des marchandises et du capital. Ces routes recréent l'espace, un espace d'État, centré sur la capitale. Cet espace est continu, solidaire » (Alliès, 1980 : 156-162).

Les transports collectifs permettent à l'institution régionale et à ses dirigeants de faire exister le territoire régional. Ces derniers ne sont pas les seuls à avoir la qualité de « créateur territorial », le territoire se construisant aussi « par le bas » :

« Tous [les individus] ne détiennent pas le même pouvoir d'opérateur, de créateur territorial. Parmi les titulaires majeurs de cette capacité figurent les récipiendaires du pouvoir politique institutionnel, les dirigeants de l'économie, les divers manipulateurs (culturels, religieux, idéologiques) de l'opinion. À leur modeste place, les individus sans qualité qui produisent et reproduisent le quotidien s'avèrent aussi de vigoureux promoteurs territoriaux. Au rythme de leurs routines, soumis aux contraintes de leurs conditions objectives d'existence et à celles de leur propre corps, entraînés par les élans de leur affectivité et de leur imagination, en proie à la rugosité des espaces matériels de leur vie, les hommes et les femmes, sujets sociaux ordinaires, fabriquent patiemment leurs territoires » (Di Méo, 2001 : 8).

Si les transports collectifs revêtent un caractère légitimant pour les élus, en raison de leur visibilité et des représentations positives dont ils font l'objet, ils contribuent en même temps à la matérialisation d'un territoire qui ne bénéficie pas des mêmes bases historiques que les communes et les départements. *Cette matérialisation donne à la Région un rôle politique inédit et lui permet d'asseoir sa réputation d'acteur territorial.* Elle est une ressource intéressante dans la construction du *leadership* politique territorial. Comme « le représentant fait le groupe » (Bourdieu, 1984b : 11), le territoire n'existe que parce que des acteurs le font vivre en le nommant et en prétendant agir en son nom. Il émerge en même temps au concret par l'activation de solidarités sociales et spatiales à laquelle participe l'action régionale.

Cette appropriation collective de l'espace prend également la forme du projet. Les collectivités locales sont aujourd'hui sommées de formuler un « bien commun » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998) ou un « intérêt général local » (Rangeon, 2005)¹ ; d'autant que la décentralisation n'a pas débouché sur un système de blocs de

¹ Expressions que nous préférons à celle d' « intérêt général territorialisé » (Jobert, 1998), qui laisse entrevoir une version « localisée » d'un intérêt général défini ailleurs (on pense bien sûr à l'État).

compétences étanches mais a conduit chaque niveau à se représenter comme un territoire cohérent en soi et doté d'une identité « globale ». À travers le réseau, le territoire fait justement l'objet de représentations visant à son développement, grâce à l'amélioration des communications. Le sens ainsi donné au territoire n'est pas sans rappeler certains écrits saint-simoniens, dans la mesure où la dimension industrielle est mobilisée pour appuyer l'idée d'une transition vers un nouvel ordre social (régional, en l'occurrence).

2.2. *Leadership* politique territorial et changement d'action publique

Dans la première partie de ce travail, nous avons mis l'accent sur les héritages et les phénomènes d'inertie à l'œuvre dans l'action publique. Nous avons cependant insisté sur le fait que ces phénomènes n'avaient d'impact que sur certains aspects de l'action publique et que le changement restait possible. Celui-ci ne se limite pas aux effets d'apprentissage analysés dans la deuxième partie de ce travail. L'enquête de terrain fait apparaître des changements d'ampleur. Les périodes électorales peuvent être propices à des changements importants de l'action publique. Mais nous avons vu que l'influence des partis politiques sur les trajectoires d'action régionale était limitée. Cela pourrait conduire à penser que les changements d'équipe dirigeante ont des effets marginaux sur les politiques régionales.

Parmi les régions étudiées, et sur la période qui nous intéresse, on observe une alternance politique dans le Centre (1998), une autre en Midi-Pyrénées (1998 également) et une dernière en Languedoc-Roussillon (2004). La variable partisane est de peu de secours pour rendre compte des changements d'ampleur de l'action publique telle qu'elle peut par exemple se traduire dans les budgets. Elle aide à saisir certains aspects liés au *contenu* des politiques régionales, comme nous l'avons vu par exemple dans le cas de Midi-Pyrénées, où l'arrivée aux affaires d'une nouvelle majorité et le poids du PC ont quelque peu contribué à modifier la donne (avec, notamment, l'affirmation d'une nouvelle dimension « sociale »). Toutefois, dans cette région, comme dans le Centre, rien n'indique que la politique régionale de transports collectifs aurait été d'une ampleur radicalement différente s'il n'y avait pas eu d'alternance en 1998.

L'étude du changement dans ces deux régions se heurte à une difficulté. Celle-ci provient du fait que l'alternance est intervenue trop tôt pour savoir dans quelle mesure le changement dans l'action publique est imputable au changement de majorité ou bien simplement au *timing* du transfert de compétence. Il semblerait que le facteur prépondérant soit plutôt le second, le transfert de compétence ayant conduit dans toutes les régions (qu'il y ait alternance ou pas) à une augmentation substantielle du budget « transports collectifs » et au développement de nouveaux programmes d'action.

L'Alsace n'a pas connu d'alternance. On observe une certaine continuité de l'action régionale malgré un changement de président en 1996. Sous Marcel Rudloff, les dépenses étaient encore très routières¹. Cependant, le même problème se pose que pour les Régions Centre et Midi-Pyrénées : l'Alsace n'était pas encore, en 1996, AO à part entière, si bien qu'il est difficile d'attribuer la montée en puissance des transports collectifs dans cette Région au changement de président ; d'autant que, avant même l'expérimentation, l'Alsace s'était investie de manière conséquente dans ce domaine (*TER 200*, sauvetage de lignes secondaires, tarification multimodale), beaucoup plus que la plupart des autres Régions à la même époque. En outre, dès avant 1996, la politique semble déjà assez marquée par la préoccupation environnementale. Le SRT de 1994 comprend une majorité d'opérations routières. Mais le document *Alsace 2005*, réalisé au début des années 1990, fait déjà allusion à la protection de l'environnement et au développement durable, alors que les documents réalisés à la même époque dans les autres régions sont beaucoup plus discrets à ce sujet.

Le Languedoc-Roussillon constitue en revanche un « laboratoire » particulièrement intéressant pour étudier le changement. L'alternance qui a lieu en 2004, et qui se solde par le remplacement de J. Blanc (UMP) par G. Frêche (PS), se traduit par un quasi-doublement du budget consacré aux transports collectifs. Cependant, le changement d'action publique ne peut être simplement rapporté à un changement de couleur politique. Contrairement à Midi-Pyrénées, la nomination d'un vice-président « transports » communiste a eu une influence limitée sur l'action

¹ En tant que maire de Strasbourg, M. Rudloff a été moins hostile à la voiture que son prédécesseur, Pierre Pflimlin, et que les maires qui lui ont succédé (Catherine Trautmann et Fabienne Keller) (Gallez, Maksim, 2007).

régionale, celui-ci restant soumis, on l'a vu, à un contrôle relativement étroit de la part du président et du DGS. Le parcours politique et les pratiques de « gouvernement » des deux présidents de Région apportent un éclairage décisif sur le changement d'action publique de 2004. Il ne s'agit pas, ici, de dresser des portraits d'élus ou de véhiculer une conception « héroïque » voire psychologisante du *leadership*, ce qui aurait peu d'intérêt sociologique (Smith, Sorbets, 2003). Il s'agit au contraire de comprendre en quoi une trajectoire politique individuelle, intervenant dans un cadre institutionnel et territorial particulier, peut apporter un éclairage sur les orientations de l'action publique.

Jacques Blanc préside la Région de 1986 à 2004. Né en 1939 à Rodez, il suit une formation en médecine. En 1970, il est élu au conseil général de la Lozère, département structurellement conservateur, dès le premier tour. Un an plus tard, il devient maire de La Canourgue, avant d'être élu député dans la circonscription de Marvejols. Sa carrière prend une nouvelle dimension lorsqu'il est nommé secrétaire d'État à l'Agriculture dans le premier gouvernement Barre, puis lorsqu'il s'empare du secrétariat général du Parti républicain. Membre du conseil régional depuis 1973, il en devient le président en 1986, grâce au soutien du FN¹. Réélu à ce poste en 1992, avec l'appui de certains écologistes, il occupe le poste de président du Comité des régions de l'Union européenne² deux ans plus tard. En 1998, il entame son troisième et dernier mandat de président du conseil régional grâce au soutien, une nouvelle fois, de l'extrême droite. Il est élu sénateur de la Lozère en 2001. J. Blanc est membre de l'UDF avant d'en être exclu après son alliance avec le FN en 1998. Rejeté par tous les états-majors de droite, ce giscard-madeliniste parvient à rejoindre Droite libérale. Il renoue avec Jacques Chirac à l'occasion de l'élection présidentielle de 2002, ce qui lui permet de suivre Alain Madelin à l'UMP.

L'ère J. Blanc a été marquée par la faiblesse des dépenses régionales. On peut voir dans ce choix une trace de la culture libérale du président de Région. Mais si ce dernier a diminué la fiscalité directe de 9% entre 1998 et 2004, c'est aussi que cette

¹ Voir à ce sujet Pourcher, 2004. Cet ouvrage est une sorte de « journal de bord » des campagnes électorales de J. Blanc en Languedoc-Roussillon de 1986 à 2004.

² Le Comité des régions est un organe consultatif de l'Union européenne. Créé suite au traité de Maastricht, il est l'assemblée politique qui fait entendre la voix des collectivités locales au sein de l'Union européenne. Il est consulté pour toute décision ayant des répercussions au niveau local dans les domaines suivants : cohésion économique et sociale, santé, éducation et culture, environnement, formation professionnelle, transports. Il peut également émettre des avis d'initiatives et veille au respect du principe de subsidiarité édicté par le traité de Maastricht.

baisse constituait l'une des six conditions posées par le FN en échange de son soutien, que ce soit au moment de l'élection ou au moment du vote du budget chaque année. En outre, la structure des dépenses était extrêmement fractionnée sous sa direction. Dans le huis clos de la commission permanente, J. Blanc avait l'habitude de distribuer un grand nombre de micro-subventions, appelées par exemple à aider les exploitants agricoles dans l'achat d'une pompe à lisier (3 000 euros) ou dans l'aménagement d'un abreuvoir ou d'une mangeoire (1 200 euros)¹. Il opposait à ceux qui le critiquaient pour ses pratiques de « saupoudrage » les formes surgies du pointillisme de Seurat : selon lui, ce n'est qu'avec du recul que l'on s'aperçoit que cette poussière de subventions forme en réalité un projet structuré d'aménagement du territoire (Blanc, 2003). Mais le « saupoudrage » avait aussi vocation à entretenir des réseaux d'obligés et à favoriser un vote d'échange en individualisant les soutiens (Négrier, 2002b).

La fragilité du *leadership* de J. Blanc a eu des conséquences sur l'action publique. La Région ne pouvait à la fois privilégier la baisse de la fiscalité, avoir recours à la micro-subvention et soutenir activement une politique de transports collectifs par essence coûteuse. Il est vrai, cependant, que l'axe littoral était en état de saturation, ce qui limitait les possibilités de développement. La dotation de l'État a pu sembler suffisante pour exploiter la marge d'évolution possible. Toutefois, on ne peut que constater le peu d'intérêt soulevé par les transports collectifs dans cette Région à une époque où, pourtant, le processus de régionalisation était largement enclenché. En 2002, le Languedoc-Roussillon se classait en 18^e position sur 20, et en dernière position des régions non-expérimentatrices, en termes de part du budget régional consacrée au TER, dotation de l'État déduite².

G. Frêche succède à J. Blanc en 2004. Né dans le Tarn en 1938, il est diplômé de HEC. Spécialiste du droit romain, il a été professeur d'histoire du droit à l'Université de Montpellier. Il s'engage à la SFIO en 1969 et devient député en 1973. Il le restera jusqu'en 2002 (sauf entre 1978 et 1981 et entre 1993 et 1997). Il est maire de Montpellier de 1977 à 2004. À ce poste, il a travaillé à faire vivre la devise des années 1980 « Montpellier, la surdouée », en attirant des entreprises de la nouvelle économie, en mettant en œuvre des politiques de grande envergure dans le

¹ La lecture des *Délibérations de la commission permanente du Conseil régional* fournit de nombreux autres exemples.

² « TER. Le nouvel ordre régional », *La Vie du rail*, 1^{er} octobre 2003

domaine de l'aménagement et de l'urbanisme et en ayant beaucoup recours à la communication institutionnelle¹. G. Frêche a également été vice-président du conseil régional du Languedoc-Roussillon de 1973 à 1986 et conseiller régional de 1986 à 1988 et de 1998 à 1999. Il a échoué à devenir président de Région en 1998 après l'alliance de J. Blanc avec le FN. Mais en 2004, sa liste d'union de la gauche arrive en tête au second tour de l'élection régionale. Après avoir été élu à la présidence de la Région, il a dû démissionner de son mandat de maire mais reste président de Montpellier Agglomération.

Membre du PS depuis sa création, G. Frêche a souvent été en opposition avec ses dirigeants, contre lesquels il a écrit plusieurs pamphlets². Considéré comme peu « fréquentable », jouant localement de la distance politique avec le centre, il n'a jamais été ministre alors qu'il représentait l'une des plus grosses fédérations PS de France et dirigeait une capitale régionale. Il est resté membre du bureau national et du conseil national du PS jusqu'en 2006. Il a ensuite été suspendu pour deux ans pour avoir qualifié des harkis membres d'une association proche de l'UMP de « sous-hommes »³. En janvier 2007, la commission nationale des conflits du PS annonce son exclusion pour ses propos jugés « non-compatibles avec les valeurs d'égalité et de respect des droits humains » que revendique ce parti.

La personnalisation des enjeux est une composante majeure de la vie politique languedocienne depuis le milieu des années 1980. L'affrontement systématique dépasse de loin, dans cette région, les tensions classiques entre intérêts institutionnels et produit des formes singulières de régulation (Négrier, 1998c). G. Frêche et J. Blanc sont les deux personnalités politiques structurantes de la région, le temps passé aux postes qui les ont fait connaître n'y étant pas étranger, de même que la médiatisation de leurs fréquents duels. La présidentialisation du conseil régional et du conseil municipal leur a en outre permis d'exercer une influence décisive sur la collectivité dont ils avaient la charge, tout en favorisant la formation de camps opposés. La construction de la figure de l'« ennemi juré » a été utilisée pour se mettre en valeur par contraste et justifier certains agissements, comme les alliances de J. Blanc avec le FN, présentées comme tactiques (il faut tout faire pour que G.

¹ Sur le *leadership* politique de G. Frêche à Montpellier, voir Négrier, 2005b (pp. 155-174).

² *La France ligotée*, Paris, Belfond, 1990 ; *Les Éléphants se trompent énormément*, Paris, Balland, 2003.

³ Affaire dans laquelle il a finalement été relaxé par la Cour d'appel de Montpellier.

Frêche ne soit pas élu) plutôt qu'idéologiques. Nul besoin de beaucoup creuser pour trouver, derrière l'opposition individualisée, une relation de forte dépendance mutuelle.

Les élections constituent un moment d'exacerbation des tensions politiques. En 2004, G. Frêche se trouvait une nouvelle fois en position de challenger face à J. Blanc pour la présidence de la Région. La modification du mode de scrutin, annulant les effets d'une éventuelle alliance avec le FN, favorisa l'accession de l'ancien maire de Montpellier à la tête d'un territoire dominé par une gauche il est vrai déclinante (Alliès, Baraize, 2005). Mais la passation de pouvoirs qui a eu lieu dans les semaines qui suivirent l'élection révéla un climat de suspicion assez rare. À l'annonce de l'alternance, l'équipe sortante se livra à un important travail de destruction d'archives¹. De son côté, l'équipe arrivante remplaça nombre de chargés de mission, en transférant notamment au conseil régional une cinquantaine de fonctionnaires de la mairie de Montpellier. La nouvelle majorité commanda en même temps quatre audits sur la gestion du précédent exécutif, en dénonçant des « irrégularités », un « climat despotique » et des « gabegies »².

L'arrivée de G. Frêche à la tête du conseil régional s'est traduite par un changement d'ampleur de l'action régionale. Contrairement à J. Blanc, G. Frêche a construit son *leadership* sur un principe d'interventionnisme. Toute son action à Montpellier en témoigne. La réalisation de zones d'aménagement concertées et la construction de nombreux équipements ont transfiguré l'urbanisme montpelliérain. G. Frêche fait partie d'une génération de maires « managers » qui ont très largement utilisé les ressources procurées par l'action publique pour asseoir leur légitimité. Arrivé à la tête de la Région, G. Frêche n'a guère modifié ses manières de faire et de penser. Comme dans la plupart des Régions, l'exécutif languedocien a décidé d'augmenter la fiscalité après 2004. Cette augmentation a servi de support à un redimensionnement de l'action régionale. Dans le domaine des transports collectifs, cela s'est traduit par des commandes assez massives de matériel roulant, la mise en place d'une tarification multimodale et la formulation d'un objectif d'augmentation des dessertes jugé irréaliste par la précédente majorité. G. Frêche s'est saisi de l'une des compétences « phare » de la Région et en a fait un instrument de mise en

¹ Nous étions en stage d'observation dans le service ferroviaire régional lorsqu'est arrivé l'ordre de détruire des documents.

² « Georges Frêche provoque la droite et embarrasse la gauche », *Le Monde*, 7 août 2004.

visibilité de son action (comme avec l'aménagement et l'urbanisme à Montpellier). Le besoin accru de transport provenant d'une croissance démographique forte a ainsi rencontré le besoin de légitimation de la nouvelle équipe.

Nous ne sommes certes pas dans le cadre d'un changement de référentiel (nous avons déjà évoqué toutes les difficultés qu'il y a à isoler d'éventuels référentiels régionaux), ni d'une succession de paradigmes, au sens où une accumulation d'« anomalies » et d'« échecs » aurait conduit à l'émergence d'un nouvel ensemble d'idées structurant l'action publique (Hall, 1993). Mais l'évolution observée se situe au-delà d'une adaptation incrémentale et de processus d'apprentissage. Le changement de cap de l'action publique est lié à l'expression d'une nouvelle « vision du monde » et d'une nouvelle conception du rôle institutionnel de la Région. Nous avons vu que les étiquettes partisans étaient insuffisantes pour rendre compte du changement. Cela ne signifie pas que ce dernier ne soit pas lié aux convictions idéologiques et politiques des dirigeants régionaux, le libéralisme économique de J. Blanc tranchant assez nettement avec les conceptions interventionnistes de G. Frêche. En même temps, le changement renvoie à des opportunités. À ce titre, il peut être facilité ou entravé par des effets de structure. Dans le cas qui nous intéresse, la réforme du mode de scrutin, en particulier, a changé la donne. Contrairement à J. Blanc, G. Frêche bénéficie en effet d'une confortable majorité au sein de l'assemblée régionale, ce qui lui permet de consolider son *leadership*.

Cela nous conduit à envisager la gouvernance régionale sous un nouveau jour. Contrairement à l'image de l'agrégat de réseaux mal articulés, qui tend à négliger, comme souvent lorsque les réseaux de politique publique sont convoqués, l'importance et la spécificité du rôle des acteurs politiques, l'attention portée au *leadership* nous invite à reconsidérer ce rôle. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques régionales sont tributaires d'autres acteurs que le conseil régional. L'impulsion donnée par ce dernier apparaît cependant décisive. On pourrait rétorquer que le rôle de la SNCF est également décisif, d'autant que l'entreprise continue de concentrer d'importantes ressources dans les rapports de force avec les autres acteurs. Sans doute. Mais si la SNCF peut accompagner le changement, elle ne

semble pas en être à l'origine. Dans l'action régionale, le changement, et surtout le changement d'ampleur, provient des acteurs politiques.

3. La défense d'intérêts territorialisés

L'activité politique ne peut être étudiée en dehors du système social dans lequel elle s'insère (Garraud, 1994). Si les villes peuvent prétendre au statut de « sociétés incomplètes » (Le Galès, 2003), les régions ne constituent pas un niveau d'articulation des logiques du social. Malgré tout, les dirigeants régionaux doivent démontrer leur capacité à résoudre des tensions sociales et à porter des demandes contradictoires. À ce titre, l'action publique régionale n'est pas indifférente aux intérêts territorialisés. Une première entrée par le *leadership* politique territorial nous a permis de tisser des liens entre action publique, politique et territoire. Mais nous n'en savons pas beaucoup plus sur les rapports entre *leadership* et orientation territoriale des politiques régionales. Nous continuerons de nous intéresser, dans cette section, aux liens qui existent entre le rôle d'entrepreneur de politiques publiques des élus régionaux et leur trajectoire électorale. Mais nous placerons cette fois-ci la focale sur les rapports particuliers qu'ils nouent avec le territoire.

Par ailleurs, le territoire ne se définit pas uniquement à partir de considérations politiques. Les caractéristiques économiques contribuent également à donner un contenu au territoire. Il ne s'agit pas ici d'appliquer l'approche structuraliste développée par Roger Brunet et son équipe de géographes. Ceux-ci ont élaboré une « grammaire des chorèmes » (structures élémentaires de l'espace géographique) où les lois de l'économie sont prépondérantes et masquent les enjeux de pouvoir et les contradictions sociales¹. Les développements qui suivent font une large place à la politique, mais il nous a semblé également intéressant d'aborder, dans cette section, la question des intérêts et des acteurs économiques, et d'évaluer leur influence sur la conduite de l'action publique régionale.

¹ On se souvient notamment de la « banane bleue » représentant la mégapole européenne. Dans les années 1980, une controverse s'est ouverte entre les tenants de la « chorématique » et ses adversaires, notamment Yves Lacoste (le fondateur de la revue *Hérodote* cherchant à faire de la géographie un décrypteur des phénomènes politiques).

3.1. Politiques régionales et territoires d'implantation politique

Les élus régionaux représentent un parti politique mais sont également les porte-parole du territoire infrarégional où ils sont implantés politiquement. S'ils participent à la définition d'un intérêt commun, ils ne peuvent réellement s'écarter des attentes du groupe dont ils tirent leur légitimité de porte-parole. Le lien de délégation a de lourdes conséquences sur les marges d'action des représentants. On retrouve ici « la voie la plus habituelle de légitimation des représentants [...] l'*efficacité humaine* ; nous entendons par là une présomption d'efficacité non bureaucratique, non impersonnelle, qui fait intervenir la relation de confiance tissée entre le représentant et ses électeurs, ou le dirigeant et ses mandants » (Lagroye, François, Sawicki, 2002 : 255).

3.1.1. Les conseillers régionaux, représentants du sol

Certains élus régionaux ont des capacités d'expertise en matière de transports collectifs. Celles-ci leur proviennent d'une compétence professionnelle et/ou de l'expérience accumulée dans la gestion de ce domaine. C'est le cas des élus cheminots, dont beaucoup représentent le PC. Certains noms apparaissent souvent¹. À côté de H. Haenel, M. Malvy, M. Sapin ou encore D. Percheron, élus au profil plus politique que technique, il existe de véritables « techniciens » des transports, comme Bernard Soulage², qui incarne bien la figure de l'élus compétent, spécialiste d'un domaine particulier. Président, avec M. Malvy, de la commission des infrastructures et des transports de l'ARF, B. Soulage est le porte-parole reconnu des Régions sur les questions de transports collectifs. Cependant, la légitimité des conseillers

¹ Cela est également le cas chez les parlementaires. Les rapports parlementaires, l'organisation de colloques et les interventions dans la presse sur les questions ferroviaires ont souvent pour origine les mêmes élus. On pense par exemple à Hervé Mariton, Christian Philip et Dominique Bussereau pour l'UMP, à Gilles Savary, pour le PS.

² B. Soulage est membre du Parti socialiste depuis 1974, membre du conseil national depuis 1993 et secrétaire national chargé des questions économiques et des infrastructures. Cet économiste enseignant à Grenoble est conseiller régional en Rhône-Alpes depuis 1986. Il a été président de la commission « transports » de 1999 à 2004. Il est vice-président « transports » depuis 2004. Il a également été secrétaire général de la Ville de Grenoble de 1995 à 1999. En 2007, il a été récompensé du prix de l'élus de l'année par le magazine *Ville & Transports* pour son action en faveur du développement du transport ferroviaire. Pour le magazine, il « est l'un des meilleurs connaisseurs de l'économie des transports en général et du mode ferroviaire en particulier ».

régionaux ne se joue qu'à la marge sur une base « sectorielle ». Étant donné l'investissement qu'implique une spécialisation dans le domaine des transports, rares sont les élus qui s'y intéressent au point d'en maîtriser toute la dimension technique, juridique et financière, ce qui renforce l'importance des services administratifs. Leur légitimité repose beaucoup plus sur les rapports qu'ils entretiennent avec le territoire, même si l'ancrage territorial des conseillers régionaux est moins fort que celui d'autres élus locaux (Darviche, Genieys, Joana, 1995)¹.

Nous avons commencé à « politiser » le territoire en montrant comment l'action régionale participait à sa construction et à sa reproduction. Nous avons vu que la capacité de l'institution et des élus régionaux à « produire » le territoire était un vecteur de légitimité. Mais les rapports élus/territoire ne se limitent pas à cela. Le mode de scrutin à la proportionnelle contribue à faire du parti une ressource clé de l'éligibilité. La constitution des listes est le résultat d'une subtile alchimie où le soutien des fédérations locales est déterminant. Mais en même temps, les conseillers régionaux calibrent leurs conceptions en fonction d'arrangements avec les intérêts sociaux et économiques locaux (Lagroye, 1973 ; Faure, 1997) et les aménagent de sorte qu'elles flattent au mieux les valeurs du groupe d'interaction (Goffman, 1973). Ils sont des représentants du sol², « le sol étant en l'occurrence un espace fragmentaire et restreint qui ne correspond nullement à l'espace de la représentation régionale » (Alliès, 1989 : 69).

Les Régions sont des espaces politiques faiblement intégrés dépendant étroitement d'autres espaces d'action collective. Les élections régionales avaient lieu jusqu'en 2004 dans le cadre de circonscriptions départementales. Aujourd'hui encore, l'éligibilité des conseillers régionaux se forge plus dans les arènes départementales qu'auprès de la base électorale (Nay, 2002). Par ailleurs, la majorité

¹ Selon ces auteurs, cet aspect contribue à distinguer les élus régionaux des notables traditionnels. À cela s'ajoutent des trajectoires politiques à dominante militante, une forte expérience partisane, des représentations de la politique et des parcours professionnels éloignés de ceux attachés à la figure du notable.

² L'anthropologie politique apporte à ce sujet des éléments de réflexion. Marc Abélès (1989), notamment, a montré que le territoire était constitué d'identités en confrontation et que les rapports représentants/représentés se nourrissaient de la mobilisation quasi-permanente d'une mémoire, d'un patrimoine, d'un imaginaire communs. De même, Yves Pourcher (1987) a mis en évidence, dans le cas de la Lozère, l'importance du nom, des liens familiaux et de la permanence dynastique dans l'implantation politique des notables.

des conseillers régionaux cumulent les mandats¹. Bénéficiaire d'un mandat régional est devenu un enjeu important dans la compétition politique locale. Mais ce mandat est indissociable d'un ancrage territorial renforcé par la pratique du cumul (Alliès, 1991). C'est pourquoi :

« l'exercice du mandat régional ne saurait être considéré indépendamment des rôles tenus par les élus régionaux dans les échanges autour desquels se structurent des systèmes de domination politique sur le territoire, dans des espaces qui, le plus souvent, ne correspondent pas à la circonscription régionale » (Nay, 1997b : 21).

L'action des élus ne peut se comprendre qu'à la lumière des différentes positions qu'ils occupent dans l'espace politique. Il faut donc prêter attention aux appartenances territoriales, qu'elles renvoient aux territoires de l'échange électoral ou aux territoires où se structurent et s'affrontent des entreprises de domination politique.

Les membres de l'exécutif et les simples conseillers régionaux ne sont pas logés à la même enseigne :

« Pour les élus de second rang (en position d'allégeance au sein d'une entreprise de pouvoir), la construction de la carrière politique demeure [...] étroitement dépendante de leur aptitude à se placer au service d'un leader, et de leur disposition à faire valoir leur dévouement et leur fidélité à l'égard d'une équipe politique. Dans ce contexte, une grande partie de leurs actions n'est pas consacrée à la conquête de positions de pouvoir nouvelles (même si c'est là un des objectifs sur le moyen terme), mais à préserver des liens d'appartenance locaux pour conserver leur position au sein de l'équipe dont ils sont issus » (Nay, 1997b : 27).

Ces élus doivent trouver un équilibre entre allégeance à la direction politique et portage de revendications territoriales. Étant donné le fonctionnement institutionnel des conseils régionaux, le pouvoir de la plupart des simples conseillers régionaux de la majorité se résume à l'influence qu'ils peuvent exercer sur l'exécutif. Pour les élus d'opposition, il est certes plus difficile d'exercer une telle influence mais plus facile de mettre en scène une posture d'opposition revendicative au service du territoire d'implantation.

¹ C'est le cas de 63% d'entre eux. La plupart des conseillers régionaux sont en même temps conseiller municipal, adjoint au maire ou maire. ARF, *Enquête auprès des conseillers régionaux pour l'ARF*, novembre 2005.

3.1.2. L'orientation territoriale des politiques régionales

Les membres de l'exécutif, et en particulier le président, doivent incarner l'unité territoriale. Cela ne signifie pas qu'ils ne défendent pas, eux aussi, des intérêts territorialisés. Le *leadership* politique territorial consiste à mobiliser des ressources sur un territoire et, en même temps, à donner du sens à ce dernier. À ce titre, le *leadership* ne peut être indifférent aux intérêts territorialisés. L'exemple du Languedoc-Roussillon, parce qu'il est extrême, est parfaitement illustratif de cela. Il est d'autant plus intéressant que cette région présente le cas le plus abouti de changement d'action publique.

Construisant sa carrière à partir de responsabilités locales, J. Blanc a en même temps exercé des responsabilités nationales à un moment crucial de sa carrière. Ces mandats extralocaux étaient néanmoins destinés à la préservation et la consolidation d'une position de pouvoir locale. Ses prises de position dans l'espace public ont été autant d'occasions de démontrer une loyauté envers sa famille politique. Mais surtout, elles ont été autant de signes visant à établir une fidélité envers sa base électorale, la Lozère. Porte-parole de la région qu'il est censé représenter dans son ensemble, J. Blanc n'a jamais cessé de se faire l'avocat du monde rural. Cette posture s'explique évidemment par son enracinement lozérien (Pourcher, 2004), département emblématique de la ruralité. Ainsi, dans son dernier livre de campagne, J. Blanc (2003) joue de ses origines à l'envi. Il se présente comme un homme du « terroir », ordinaire et accessible, mû par un sens aigu du concret. Son apologie de la ruralité est parsemée de clichés. Il loue le « bon sens cantalien » de G. Pompidou. Quant à lui, le fait d'avoir passé sa jeunesse dans l'Aubrac lui aurait permis d'acquérir le « bon sens lozérien ». J. Blanc a symboliquement lancé sa dernière campagne électorale (2004) à Rouffiac-des-Corbières, une localité audoise de 96 habitants. Ce positionnement est défini par jeu de miroir et exacerbé par la présence de Georges Frêche, l'« ogre de Montpellier »¹.

Pour Jacques Blanc, le TER doit renforcer l'équilibre et la solidarité territoriale : « J'ai une ambition très forte pour faire du train un facteur

¹ Expression de Raymond Couderc, maire UMP de Béziers. « En Languedoc-Roussillon, Jacques Blanc se dit "victime" et pose en "sacrifié pour la région" », *Le Monde*, 13 mars 2004.

d'aménagement équilibré et harmonieux du territoire »¹. On retrouve ce discours « durci » dans les débats sur la ligne Béziers – Neussargues, projet ferroviaire soutenu avec le plus de constance par J. Blanc au cours de ses mandats successifs. Pour l'ancien président de Région, cette ligne est un bon exemple de l'utilité du rail comme vecteur d'aménagement du territoire dans la mesure où elle permet de désenclaver certaines zones du Massif Central, dont... la Lozère.

Encadré n°10 – Heurs et malheurs de la ligne Béziers – Neussargues

En 1984, Béziers – Neussargues est déclarée « sans avenir ». En 1995, Jean Bergougnoux, président de la SNCF, annonce la fermeture de milliers de kilomètres de lignes dont une bonne partie dans le Massif Central. Béziers – Neussargues fait partie des lignes condamnées. Depuis le début des années 1980, aucun train de marchandise n'y a circulé. Mais en 1997, J.-C. Gayssot, originaire de Béziers où il a tenté de s'implanter politiquement², devient ministre des Transports. En 1999, il fait mentionner la régénération de cette ligne dans le CIADT. La même année, il la fait inscrire au schéma européen de fret ferroviaire. Bruxelles affirme croire en sa capacité à décongestionner le littoral languedocien et la vallée du Rhône, et lui trouve une vocation européenne de transport de marchandises sur l'axe Nord-Sud (Espagne – Nord Europe). En 2001, un train de marchandises circule à nouveau après 17 ans d'interruption. L'État et trois Régions (Languedoc-Roussillon, Auvergne et Midi-Pyrénées) s'engagent dans sa régénération à l'horizon 2006. En 2002, une convention organisant le financement des travaux est signée par l'État, RFF et les trois conseils régionaux concernés.

En Auvergne, Valéry Giscard d'Estaing renâcle. Au contraire, une étrange coalition se forme en Languedoc-Roussillon entre Jacques Blanc, les écologistes, le Parti communiste et la CGT. Un comité de défense et de promotion de la ligne proche de la CGT est mis en place. Des réunions sont organisées, des pétitions signées et un questionnaire envoyé à 580 PME-PMI du Massif Central que le comité souhaite rallier à sa cause. J. Blanc lance une étude. L'idée est que le fret peut devenir rentable et financer un trafic voyageurs forcément déficitaire. Les chiffres sont encourageants. Certains travaux sont réalisés par RFF en 2001. Cependant, les engagements n'ont guère été concrétisés. La principale raison avancée par RFF, responsable de 50% du financement (les 50% restant étant pour moitié à la charge de l'État et pour moitié à celle des conseils régionaux) est la suivante :

« Il y a des côtes importantes. [...] Il faut deux locomotives pour tirer un train de 400 mètres alors qu'une seule locomotive peut tirer un train de 700 mètres dans la vallée du Rhône. Vous voyez quelle est la solution la plus rentable. [...] Si en 2050, la vallée du Rhône est saturée, alors, je suis d'accord pour passer par Béziers – Neussargues. Je suis d'accord pour ne pas fermer la ligne. Mais aujourd'hui, cette ligne n'a pas de pertinence économique. Il faut encore ajouter à ça une complexité hallucinante du système de co-financement avec trois préfectures de région (sans compter les DRE), trois conseils régionaux, trois directions régionales SNCF, quatre directions régionales de RFF, plus les

¹ « Jacques Blanc dit aimer le rail », *L'Hérault du jour*, 30 février 2002

² Avec, notamment, une candidature malheureuse aux élections municipales de 2001. Voir Escaffit, Négrier, 2002.

services centraux. Pour se parler, ça ne marche pas. Le préfet coordinateur est le préfet de la région Auvergne. Mais les gens intéressés par le projet sont à Montpellier »¹.

En mai 2004, Béziers – Neussargues fait localement l’objet d’un important traitement médiatique après que G. Frêche a convenu avec le préfet de région d’un transfert des crédits affectés à la régénération de la ligne vers de grands chantiers routiers montpelliérains (rocade et raccordement autoroutier). L’annonce a de quoi surprendre dans la mesure où J.-C. Gayssot a fait campagne aux côtés G. Frêche avec quelque assurance sur ce sujet, malgré le désintérêt affiché depuis longtemps par l’ancien maire de Montpellier au sujet de cette ligne. Mais G. Frêche s’est défendu de vouloir abandonner le projet. Après qu’un déraillement ait eu lieu en 2006, d’importants ralentissements et une fermeture temporaire d’une partie de la ligne (Saint-Chély – Neussargues) ont été imposés pour des raisons de sécurité. Cette ligne représente un enjeu économique important pour les zones desservies. En particulier, Saint-Chély tire un quart de ses recettes fiscales de l’usine Sollac (groupe Mittal). Or, cette usine utilise le chemin de fer. Béziers – Neussargues a fait l’objet d’une inscription au CPER 2007-2013 au titre de la « régénération du réseau Rivier ». Mais il est difficile, aujourd’hui, de se prononcer sur son avenir.

Comme l’indiquent les délibérations du conseil régional, J. Blanc n’a pas perdu une occasion de rappeler les propos de G. Frêche qualifiant Béziers – Neussargues de « ligne des arriérés », de ligne pour « ramasseurs de champignons » et de « gadget électoral de Monsieur Gayssot ». Rappeler ces propos était doublement stratégique. D’une part, J. Blanc tentait par là de diviser la gauche. D’autre part, en se plaçant délibérément du côté des « arriérés », il s’érigeait en défenseur des populations et des entreprises concernées par la régénération de cette ligne face à G. Frêche, pour qui « rural » rime avec « arriéré ». En jouant l’indignation, il démontrait une nouvelle fois aux Lozériens qu’il était leur meilleur avocat.

Sous l’ère J. Blanc, les politiques régionales ont été mises au service d’une certaine conception de l’aménagement du territoire. Béziers – Neussargues était à la fois une manière de favoriser l’équilibre du territoire et de « servir » le territoire d’implantation. Cette ambiguïté traverse toute l’action régionale. Le cas des « politiques territoriales » est particulièrement frappant. En 2001, des disparités importantes ont été constatées en matière de fonds investis dans les « pactes territoriaux de croissance », avec 136,50 francs par habitant dans l’Aude, 108 dans

¹ Entretien avec un responsable de la direction régionale Languedoc-Roussillon de RFF (31 mars 2004).

les Pyrénées-Orientales, 73 dans le Gard, 68,50 dans l'Hérault et 1 196,50 en Lozère¹.

L'arrivée de G. Frêche à la tête du conseil régional a changé la donne. G. Frêche a été maire de Montpellier pendant 27 ans et sa perception du territoire régional est radicalement différente de celle de J. Blanc :

« La vision de Georges Frêche sur le ferroviaire, c'est que sorti de la ligne littorale, tout le reste, il faut l'abandonner. Même Perpignan – Villefranche... Allez, Alès, mais au-delà... Ça ne serait que lui, il dirait : vous m'arrêtez tout ça, vous mettez des bus et vous transférez au département ces lignes routières. Par contre, on met le paquet pour faire du TER littoral quasiment urbain. Il a une vision très urbaine de la chose : des cadencements toutes les 10 minutes, des services cohérents avec les services urbains »².

Ses propos sur Béziers – Neussargues sont à replacer dans cette perspective. L'efficacité est préférée à l'aménagement équilibré du territoire, même si l'orientation territoriale des politiques régionales est au final le produit d'une hybridation entre ses conceptions et celles de J.-C. Gayssot, beaucoup plus partisan de l'équité territoriale³ et porte-parole d'une autre zone de la région, Béziers. Ainsi, le CPER 2007-2013 comprend, outre la régénération de Béziers – Neussargues, une partie intitulée « développer le service TER autour de Béziers », seule ville de cette importance à bénéficier d'un tel traitement. De manière générale, l'impulsion politique donnée aux politiques régionales est le résultat d'un croisement entre l'influence du président et celle du vice-président, sur fond d'opposition ou de convergence sur la manière de concevoir le territoire, les transports collectifs et l'action publique.

*La reconstitution des trajectoires politiques apporte un éclairage décisif sur la conception du territoire élaborée par les élus et sur la manière dont ils entendent y insérer des programmes d'action publique ; d'autant que les conseils régionaux se caractérisent par un fonctionnement institutionnel très « présidentialisé ». Cette conception renvoie à des éléments à la fois *cognitifs* et *stratégiques*, ces deux dimensions étant inextricablement liées. J. Blanc et G. Frêche ont assis leur entreprise politique sur des territoires aux caractéristiques différentes. Le sens qu'ils*

¹ « Le système Jacques Blanc : le pouvoir comme raison de vivre », *L'Express*, 24 octobre 2002.

² Entretien avec un responsable de la direction des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon (13 mars 2007).

³ Nous ne reviendrons pas, ici, sur la conception des transports régionaux et le poids de l'ancien ministre au sein de la Région, que nous avons déjà évoqués plus haut.

donnent à l'action régionale doit être rapporté aux « cartes mentales » dessinées par la pratique quotidienne du terrain et, indissociablement, par les nécessités du courtage. La prise en compte des demandes territoriales se fonde dans la formulation de rhétoriques justificatrices, telles qu'elles apparaissent par exemple dans les SRT.

Des conclusions similaires peuvent être tirées à partir des autres terrains. En Midi-Pyrénées, le président de Région, M. Malvy, a été conseiller général du Lot et maire de Figeac de 1977 à 2001. Il est par ailleurs président de l'Association des petites villes de France (APVF) depuis 1989. Dans cette Région, le vice-président « transports » bénéficie d'une assez large autonomie. Le *leadership* politique régional est, dans ce domaine, plus « dilué » qu'il ne l'est en Languedoc-Roussillon. Cela tend à rapprocher cette région du Centre et à l'éloigner de l'Alsace. Cette autonomie s'explique en partie par le fait que la conception du territoire qu'ont M. Malvy, élu d'une zone rurale périphérique, et Ch. Marziani est assez proche : elle fait une large place à l'accessibilité et à l'équité territoriale. Le cadencement et le développement des lignes ferroviaires du quart Nord-Est font partie des sujets sur lesquels existe un accord de fond entre les membres de l'exécutif. Pourtant, Ch. Marziani a été élu dans le département de la Haute-Garonne. Cela aurait pu le conduire à privilégier la zone de Toulouse. Mais les considérations relatives à l'équilibre du territoire et à la défense du chemin de fer, qui s'inscrivent dans de puissantes logiques partisans, semblent l'emporter sur l'ancrage territorial.

En Alsace et dans le Centre, la configuration est assez peu propice à une orientation de l'action publique vers le territoire d'implantation politique des dirigeants régionaux. En Alsace, bien que le vice-président « transports » soit le « père » politique de la régionalisation, il n'a que des marges de manœuvre limitées. Les transports collectifs sont le premier poste budgétaire de la Région et A. Zeller, rival de H. Haenel lors de la succession de M. Rudloff en 1996, entend bien garder la haute main sur ce domaine d'action. Le sauvetage de la ligne Colmar – Metzeral peut toutefois s'interpréter comme le résultat du travail d'intermédiation de H. Haenel, élu dans le Haut-Rhin et maire de Lapoutroie, à côté de Colmar, de 1977 à 2001. A. Zeller est quant à lui un élu du Bas-Rhin. Il a été maire de Saverne de 1977 à 2001 et conseiller général dans le canton du même nom. L'Alsace ne comptant que deux départements, l'équilibre entre territoires est soumis à une étroite surveillance des

élus. Cet équilibre est favorisé, dans le domaine des transports collectifs, par le fait que le président et le vice-président représentent chacun un département.

Par ailleurs, A. Zeller est porteur d'un projet politique que l'on peut qualifier de régionaliste. Il signe d'ailleurs de nombreuses tribunes dans ce sens. Lors de la campagne présidentielle de 2007, il a tenté (sans succès) de faire porter une partie des débats sur la décentralisation. L'Institut de la décentralisation qu'il co-préside a publié, en vue de l'élection présidentielle de 2007, des *Propositions pour une nouvelle décentralisation*¹. L'une des sept orientations proposait d'« organiser une inflexion régionale de la décentralisation ». La trajectoire électorale d'A. Zeller apporte confirmation du fait que la Région constitue l'essentiel de son horizon politique. Ainsi, en 1998, il a démissionné de son mandat de député pour exercer la présidence du conseil régional (démarche inverse de celle de M. Sapin, qui a démissionné de la présidence de la Région Centre après son élection à l'Assemblée nationale en 2007).

Cela contribue à expliquer pourquoi A. Zeller entend contrôler la gestion des transports collectifs. Nous avons vu que ce domaine d'action contribuait à la production et à la reproduction du territoire régional. Pour un élu construisant son *leadership* sur un projet régionaliste, cet aspect ne peut qu'être fondamental. Il permet de mieux comprendre l'ordre des priorités régionales. Les transports collectifs contribuent à la limitation du trafic automobile et à la préservation de l'environnement dans une région où cette question est particulièrement sensible. En même temps, ils donnent de la consistance au territoire projeté par le régionaliste, un territoire qui s'accommode mal de la dissymétrie et offre peu de prises à une orientation localisée de l'action régionale.

Dans le Centre, les ancrages territoriaux ne semblent guère jouer dans le domaine des transports collectifs. Le vice-président a des marges de manœuvre conséquentes. Son appartenance au PC pourrait laisser présager, comme en Midi-Pyrénées, une orientation de l'action régionale favorable à l'équité territoriale. En outre, M. Sapin est un élu « rural »². Il a été maire d'Argenton-sur-Creuse, dans le

¹ L'Institut de la décentralisation est un *think tank* dédié à l'action publique locale. S'appuyant sur un réseau d'adhérents (Régions, Départements, Villes, intercommunalités, entreprises), il édite une revue trimestrielle, *Pouvoirs locaux*. Sa vocation est d'« éclairer la délibération publique sur l'ensemble des questions relatives à la décentralisation, à l'organisation du territoire et à la gestion locale dans le respect d'un double pluralisme scientifique et politique ».

² Nous utilisons les guillemets ici car la trajectoire électorale de M. Sapin est très éloignée de ce que l'on attend généralement d'un élu rural. Plusieurs fois ministre, plusieurs fois député (élu dans l'Indre

Sud de l'Indre, et conseiller général du canton du même nom. Cependant, la configuration du réseau est très différente de celle de Midi-Pyrénées avec, notamment, peu de petites lignes mal desservies et des voies en meilleur état sur le réseau secondaire. Les préoccupations liées à l'équité territoriale sont en conséquence beaucoup moins présentes. La problématique territoriale dominante est celle des rapports entre le Centre, et notamment la frange Nord-Est de la région, et la région parisienne, où se concentre la majorité des déplacements. Mais il est tout aussi difficile de mettre en évidence une orientation territoriale particulière de l'action régionale en faveur de l'Indre-et-Loire et de Tours, zone d'implantation de J.-M. Bodin ; d'autant que cette ville constitue le « cœur » ferroviaire de la région et que, en conséquence, de nombreux programmes d'action la concernent indépendamment de l'ancrage territorial des élus.

La question du sens de l'action publique locale ne peut se résumer à la formulation de discours consensuels. Ce sens ne se donne pas à voir immédiatement à travers l'analyse des documents institutionnels. L'attention portée au *leadership* politique territorial permet d'y voir plus clair à ce sujet. Il permet de mettre en regard les processus décisionnels, le capital politique et l'ancrage territorial des élus. Le *leadership* politique territorial consiste à incarner un territoire dans toute son hétérogénéité et à définir un projet collectif pour ce territoire. Cependant, la manière dont les dirigeants politiques pensent et inscrivent des programmes d'action dans le territoire ne se résume ni à des considérations fonctionnelles, ni, nous l'avons vu, à des choix partisans. Elle doit être rapportée, au moins à titre d'hypothèse, à leur trajectoire politique et à leur multipositionnalité électorale.

3.1.3. La mise en circulation du matériel roulant entre considérations fonctionnelles, politiques et techniques

La compétence en matière de transports collectifs tire une partie de son caractère légitimant de la mise en circulation de matériels neufs et véhiculant une image moderne. Depuis les débuts de la régionalisation, l'information des voyageurs

et dans les Hauts-de-Seine), il a également été conseiller municipal de Nanterre et conseiller régional d'Île-de-France.

s'est développée à bord des trains (panneaux lumineux, messages vocaux). Ces derniers sont de plus en plus confortables (espaces individualisés, prises électriques, climatisation), accessibles (aux PMR en particulier) et rapides (autorisant des vitesses de pointe de 200 km/h). Cette mise en circulation repose sur des considérations fonctionnelles liées aux caractéristiques du territoire desservi. Ainsi, sur les lignes interville, c'est-à-dire reliant les pôles urbains à la capitale régionale, le matériel doit être adapté à des trajets compris entre une et trois heures. Il doit donc présenter un bon confort d'assise et de la climatisation. Cela est le cas, notamment, des X 72500 et des ZTER. Sur les lignes du maillage régional, autrement dit reliant les pôles secondaires et les communes rurales aux pôles urbains les plus proches, le matériel doit être adapté à des temps de parcours plus courts, une exploitation comportant des arrêts rapprochés et une capacité de traction les rendant aptes aux lignes comportant des rampes et des courbes. Les X 73500 sont bien ajustés à ce type de desserte. Ils équipent la quasi-totalité des régions. C'est également le cas des AGC, qui ont connu un succès très important auprès des conseils régionaux. Enfin, sur les lignes périurbaines denses, le matériel doit être capacitaire. Pour répondre à ce besoin, des automotrices à deux niveaux ont été mises en place (Piraudon, 2004 ; Bonnepart, Mettavant, 2006).

Mais l'action publique n'est pas uniquement une réponse à des problèmes sociaux. Le fait que le train ait une dimension « communicationnelle » et touche à l'univers quotidien des usagers contribue à l'expression de préoccupations liées à la valorisation et à l'imputation de l'action des élus. Nous avons déjà évoqué le rôle joué par l'« automoteur du futur », lors du processus de régionalisation, dans la mobilisation des Régions. Les premiers exemplaires de cet appareil ont circulé sur la ligne de Châteaudun, sur laquelle la LGV Paris – Tours faisait peser une menace sérieuse¹. M. Dousset, président du Centre de 1985 à 1998, était également député dans la circonscription de Châteaudun. Le bénéfice politique d'une mise en circulation de l'« automoteur du futur » sur cette ligne lui est vite apparu évident :

« Les premiers X 72500 ont été mis en place sur la ligne de Châteaudun, le fief du président du conseil régional. Là encore, c'est une habileté de Chauvineau, qui avait présenté cette affaire comme un moyen d'améliorer cette desserte totalement abandonnée. Ça a été une raison de plus qui a motivé Maurice Dousset. [...] Le

¹ « Vers la fin des “michelines” », *Le Monde*, 14 mai 1997.

TGV plongeait Châteaudun dans l'horreur. Les Vendômois se foutaient totalement de la desserte de l'ancienne ligne »¹.

Équiper cette ligne avec le matériel le plus moderne du moment permettait non seulement de montrer que son abandon n'était pas à l'ordre du jour, mais également de signaler aux usagers qui l'empruntaient qu'ils faisaient l'objet d'un traitement particulièrement favorable. En Languedoc-Roussillon (dans le même ordre d'idées, mais de manière plus anecdotique),

« On peut s'interroger sur la pertinence de la mise en circulation d'un matériel récent X 72500 dans le secteur de Mende [en Lozère], alors que des automoteurs de plus petit gabarit auraient été amplement suffisants »².

Le matériel roulant ne constitue toutefois pas un simple support de « politique embarquée ». S'il est vrai que le matériel roulant « exprime », à sa manière, des évolutions observables dans le monde social, il est lui-même, en tant que dispositif technique, constitutif du monde social (Latour, 2006). Prenons l'exemple de l'automoteur X 72500. Voici un matériel que les Régions ont, pour la première fois, contribué à définir. Elles ont donc recherché les meilleures caractéristiques pour cet appareil, sachant qu'elles pourraient en retirer des bénéfices politiques. Tout laissait à penser que l'« automoteur du futur » serait un modèle abouti de « politique régionale incarnée ». Néanmoins, dès sa mise en circulation, ce matériel a révélé ses limites :

« La somme des besoins exprimés par les Régions était de fait incompatible avec les possibilités techniques de l'époque. En termes de spécifications, on a été trop ambitieux, on en a demandé trop. Après, le constructeur qui a eu à faire de la conception, n'avait pas fait de conception depuis 10 à 15 ans, donc il a commis quelques erreurs. Dans la réalisation, il y a eu des défauts aussi, des savoir-faire que le constructeur avait perdus. Par exemple, il n'avait pas mis en œuvre de tuyauterie thermique depuis 10 ans. Quand il a embauché des intérimaires, les gens ne savaient pas faire. Résultat : il y avait des durites qui ne tenaient pas. En plus, la SNCF a commis une erreur d'appréciation à la mise en service. Au lieu de mettre en service ses rames sur une seule région, de concentrer un maximum de moyens pour accompagner la mise en service, tout le monde en voulait, donc on en a mis dans toutes les régions à la fois. Résultat : cette série s'est arrêtée à 110 rames alors que si elle avait été réussie, il y en aurait eu 200, 300, 400. Donc la responsabilité se trouve

¹ Entretien avec un ancien cadre dirigeant de la SNCF (1^{er} juin 2007).

² Entretien avec un cadre du service ferroviaire de la Région Languedoc-Roussillon (14 janvier 2004). En janvier 2004, J. Blanc était encore président de la Région Languedoc-Roussillon.

au niveau de la spécification de besoins, avec des AO gourmandes, au niveau de la réalisation/construction et au niveau de la mise en service »¹.

La technique n'est pas un intermédiaire neutre, surtout quand on lui en demande trop. Elle exerce des effets sociaux propres. Dans le cas de l'automoteur X 72500, ces effets ont été sensibles dans les Régions ayant passé commande de ce matériel, comme le Centre, dont le président a été directement impliqué dans la conception de l'appareil, ou encore Midi-Pyrénées².

3.2. Favoriser les intérêts économiques régionaux ?

Les Régions ne sont ni le reflet fidèle des rapports de force socio-économiques, ni des forums où des groupes de pression se livrent à des luttes d'influence. Les Régions dépendent finalement assez peu, en termes de ressources financières, des entreprises (et beaucoup plus des transferts de l'État). En outre, les intérêts privés sont faiblement organisés à l'échelle régionale³. Cette faiblesse structurelle est un trait caractéristique de la régionalisation « à la française » et expliquerait le poids marginal des Régions dans l'architecture territoriale de la France (Le Galès 1997). Néanmoins, l'action régionale ne peut totalement ignorer la structure économique.

¹ Entretien avec un responsable industriel de la direction du transport public de la SNCF (11 mai 2007).

² C'est en partie en raison de ces difficultés (dont certaines ont à nouveau émergé lors de la mise en circulation des X 73500) que la SNCF et les Régions, comprenant qu'Alstom maîtrisait mal la technique diesel, se sont tournées vers le canadien Bombardier, dont les trains correspondaient globalement mieux à leurs attentes. A ce titre, la régionalisation a contribué à redéfinir la place d'Alstom. Alors que l'industriel était presque un « service extérieur » de la SNCF, la régionalisation a été utilisée par la direction de l'entreprise pour introduire une certaine concurrence dans le secteur de l'industrie ferroviaire et clarifier les rôles entre l'opérateur et le constructeur.

³ Comme le rappelle P. Allès (1989 : 64), « la régionalisation de la défense des intérêts patronaux n'est pas d'abord une réponse à la territorialisation des institutions politico-administratives, ni non plus à celle des organisations de salariés. [Les organisations patronales] sont l'indice de conflits sectoriels et de divergences d'intérêts entre dirigeants de différentes industries ».

3.2.1. Les transports collectifs régionaux : un enjeu limité pour les acteurs économiques

Les transports collectifs régionaux ne constituent pas un enjeu décisif pour la localisation des activités économiques dans le cadre du grand « marché des lieux » où chacun cherche à surpasser les autres (Bourdin, 2000). Ils font partie du système régional des transports, qui peut favoriser ou non l'implantation d'entreprises, mais sans représenter un élément déterminant de l'attractivité du territoire. C'est la raison pour laquelle les acteurs économiques s'intéressent assez peu à ce domaine d'action.

Les acteurs économiques sont susceptibles d'influencer les politiques régionales à travers deux principaux types d'acteur collectif : les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) et les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Les CESR sont des assemblées consultatives représentant les « forces vives » de la région¹. Ils manifestent généralement un certain intérêt pour les transports collectifs. Dans toutes les régions, ils ont produit un avis et/ou un rapport sur les questions de transport. Mais certains CESR sont plus impliqués que d'autres. C'est le cas, notamment, de celui de la Région Centre, qui a produit un rapport épais et bien documenté (*L'avenir des transports en région Centre*, 2006). Dans le cas des auto-saisines, les membres du CESR auditionnent des spécialistes et des acteurs des politiques de transport, les services du CESR réalisant au préalable un travail documentaire. Mais leur activité est souvent rendue difficile par une transmission tardive des projets de délibération. Les CESR travaillent dans le cadre d'un agenda qu'ils ne choisissent qu'en partie. Leur influence est restreinte puisqu'ils ne peuvent qu'émettre des avis.

Les CCI sont des organismes chargés de représenter les intérêts des entreprises commerciales, industrielles et de services². Leur intérêt pour les transports collectifs régionaux est très limité. Les entretiens conduits avec des responsables de CCI ont immédiatement dévié sur des sujets non-ferroviaires. Le transport routier mobilise particulièrement ces organismes : rendre continu l'axe

¹ Ils rassemblent les représentants de quatre collèges : entreprises et activités non salariées (35% des sièges), organisations syndicales de salariés (35% des sièges), organismes participant à la vie collective de la région (25% des sièges), personnalités qualifiées participant au développement régional (5% des sièges).

² Étant donné le taux de participation aux élections consulaires, leur légitimité est relativement faible et elles ne représentent pas toujours bien le milieu patronal local (Andolfatto, 2001).

autoroutier Nord-Sud, résoudre le problème de l'introduction de la « taxe allemande », réaliser le grand contournement ouest de Strasbourg en Alsace, relier par des 2 X 2 voies les principaux chefs lieux de la région en Midi-Pyrénées, etc. La route est la plupart du temps préférée aux autres modes de transport :

« De façon caricaturale, les écolos ne veulent plus de transports. Ce qu'on est obligé de faire, c'est du fer et du bateau. De l'autre côté, il y a les acteurs économiques qui veulent de la route. [...] La route, c'est le plus pratique et le plus fiable. Le bateau, il peut y avoir les dockers en grève. Il faut décharger. Le train qui ne va partir qu'une fois par jour, qui ne va pas exactement jusque là où on veut aller... »¹.

Cette conception des transports conduit les CCI à se démarquer de certains projets régionaux. Par exemple, nous avons vu que la réouverture aux voyageurs de Chartres – Orléans était l'une des principales revendications des dirigeants de la Région Centre depuis une trentaine d'années. Cependant,

« Les CCI ont toujours considéré que c'était très cher par rapport au potentiel de clientèle qu'il y a derrière. Il vaut presque mieux acheter une voiture à chaque voyageur ou leur payer le taxi. Si l'État s'est désengagé, c'est qu'il a pris la mesure de la réalité. On s'est prononcé pour la mise à 2x2 voies de la RN 54 qui relie les deux villes »².

Lorsqu'on les interroge sur les transports de la Région, les représentants des intérêts économiques sont bien plus prompts à parler de route (et d'avion) que de train. Lorsqu'ils abordent la question du ferroviaire, c'est essentiellement par le biais de dossiers comme le TGV, le transport de fret et les plates-formes de transport combiné : « TGV Est », « TGV Rhin – Rhône », « fret ferroviaire », « plates-formes de transport combiné » en Alsace³, « interconnexion Sud du TGV en Île-de-France » dans le Centre⁴, « état du réseau », « accès au TGV », « ferroutage » en Midi-Pyrénées⁵. On comprend assez bien pourquoi les entreprises sont intéressées par l'amélioration et le développement du transport de marchandises et des plates-formes de transport combiné. Ce domaine a des répercussions directes sur leurs activités. Quant au TGV, les acteurs économiques estiment qu'il est un vecteur de croissance et qu'il stimule l'activité. On peut voir ici une trace du mythe des « effets structurants » du TGV :

¹ Entretien avec un chargé de mission à la CCI de Montpellier (23 mars 2007).

² Entretien avec un chargé de mission à la CRCI du Centre (7 juin 2007).

³ Entretien réalisé par M. Ollivier-Trigalo avec le président de la CRCI de l'Alsace (2 juin 2005).

⁴ Entretien avec un chargé de mission à la CRCI du Centre (7 juin 2007).

⁵ Entretien avec le président du CESR Midi-Pyrénées (16 juillet 2007).

« Partageant souvent le même credo saint-simonien, hommes politiques et scientifiques voient dans le transport sinon un gage de progrès du moins un facteur explicatif des modes d'urbanisation et d'aménagement » (Offner, 1993b : 1).

Les acteurs économiques et leurs représentants n'interviennent guère directement dans les politiques régionales de transports collectifs. Les CESR émettent des avis, qui sont plus ou moins bien suivis. Ils sont parfois présents dans les observatoires régionaux des transports. Cela est également le cas des CCI. Mais les ORT s'intéressent plus à la logistique et au transport de marchandises qu'aux transports de voyageurs. Le rôle et l'influence des chambres consulaires sont plus importants en ce qui concerne les projets de LGV. Il existe des prises de contact informelles entre les acteurs économiques et les acteurs sectoriels (entretien avec des responsables de la SNCF et de RFF en vue de la préparation d'un rapport ou d'un dossier, demandes d'information ponctuelles, etc.), mais ces relations ne sont guère institutionnalisées. Pourtant, l'action régionale en matière de transports concerne directement certains acteurs économiques.

3.2.2. Aider les industries ferroviaires

Deux principaux groupes industriels ferroviaires sont présents en France : Alstom et Bombardier. Alstom compte 25 800 salariés dans le monde, dont 7 500 en France, et 30 usines, dont huit en France. Bombardier est un groupe canadien, chef de file mondial dans la production de matériel de transport sur rail, fabricant et commercialisant les TGV en Amérique du Nord. Il compte 31 000 salariés dans le monde, dont 1 600 en France, et 37 usines, dont une en France, à Crespin, dans le Nord. Ces deux entreprises se disputent la place de numéro un mondial, détenue par Alstom jusqu'en 2001 et occupée depuis par Bombardier. Alstom bénéficie de 76% des parts de marché en France contre 21% pour Bombardier¹. Mais Bombardier concentre 60% du marché français du train régional contre 40% pour Alstom. Le groupe canadien a remporté le gros marché des AGC en 2001 (500 rames

¹ « La guerre du rail s'intensifie entre Bombardier et Alstom », *Challenges*, n°50, 5 octobre 2006.

commandées pour 1,8 milliard d’euros)¹. Les relations entre la SNCF et Alstom ont évolué depuis quelques années. L’entreprise ne fait plus systématiquement appel au groupe national.

Les industries ferroviaires sont inégalement réparties dans le pays. À lui seul, le Nord concentre environ 30% des effectifs. Cette situation n’est pas nouvelle. Elle a d’ailleurs été un facteur important d’investissement du Nord-Pas-de-Calais dans le domaine ferroviaire dès la fin des années 1970. Aujourd’hui, cette Région est toujours « en pointe » de la régionalisation, avec des niveaux d’offre très importants et la mise en œuvre de dispositifs innovants, comme le TER à grande vitesse. Le fait que l’unique usine Bombardier (1 600 salariés) soit localisée dans la région de Valenciennes et qu’Alstom soit également implanté à Valenciennes (site intégrateur pour les trains urbains et régionaux à deux niveaux et centre d’expertise pour les métros employant à eux deux 1 100 personnes) encourage le conseil régional dans cette voie.

L’Alsace compte également des industries ferroviaires. Du milieu du XIX^e siècle à 1997, les usines de Dietrich ont produit du matériel ferroviaire à Reichshoffen. L’entreprise est devenue l’un des principaux fournisseurs français de voitures (Corail, notamment). En 1995, de Dietrich cède le contrôle de son activité de matériel ferroviaire roulant (usine de Reichshoffen) à Alstom, qui a lui-même des origines alsaciennes. En effet, à l’origine, « Alsthom » est la contraction de « Alsace » et de « Thomson ». L’entreprise est le résultat d’une fusion en 1928 entre une partie de la société alsacienne de constructions mécaniques (SACM) basée à Mulhouse, spécialisée dans la construction de locomotives, et de Thomson-Houston, société franco-américaine spécialiste des équipements de traction électrique. Dans les années 1980, Alsthom devient le premier industriel ferroviaire français. C’est lui qui construit le TGV. En 1998, Alsthom est devenu Alstom, nom plus facile à prononcer dans la plupart des pays. L’usine Alstom de Reichshoffen compte 635 salariés. Elle concerne directement le TER puisque cette usine est le site intégrateur des trains régionaux à un niveau.

¹ Plus récemment, le conseil d’administration de la SNCF a décidé d’attribuer à Bombardier, et non à Alstom, la première tranche du contrat de quatre milliards d’euros de renouvellement de 40% du matériel roulant de l’entreprise publique en Île-de-France. Cela a provoqué de nombreuses réactions politiques. Comme lors du marché des AGC, Alstom accuse Bombardier, qui bénéficie de contrats de gré à gré au Canada, de faire du *dumping* sur les appels d’offre en Europe. « Bombardier va fabriquer les trains de banlieue franciliens », *Le Monde*, 25 octobre 2006.

L'Alsace est également le lieu d'implantation de Lohr Industrie. Cette entreprise, basée à Duppigheim, près de Strasbourg, est surtout connue pour son wagon Modalohr. Ce matériel surbaissé et articulé permet un chargement latéral « en épis » des camions sur les trains (sans engin de manutention), ce qui favorise un transbordement rapide. Le plancher de chargement est très bas et permet le passage de camions de quatre mètres de hauteur dans le gabarit des lignes ferroviaires existantes. Le tram-train de Mulhouse sera construit par Siemens. Mais c'est dans l'usine Lohr de Duppigheim qu'il sera assemblé. Le fait que Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse, ait été président de la Fédération des industries ferroviaires (FIF), témoigne de l'importance de l'Alsace dans l'organisation industrielle ferroviaire.

La présence en Alsace de ce type d'industries n'est pas totalement sans effet sur l'action régionale :

« Les petits autorails bleus 73500 [...], c'était des de Dietrich. Je pense que ce n'est pas un hasard si la Région Alsace a été l'une des premières à en acheter pas mal¹. Après, j'ai entendu le président Zeller intervenir au sujet de la commande de la nouvelle automotrice transilienne à Bombardier. Quand Alstom criait avant d'avoir mal, Zeller a dit qu'il fallait qu'il y ait de la sous-traitance à Alstom »².

L'action du conseil régional ne se résume certes pas à la volonté de remplir les carnets de commande des industries ferroviaires :

« Il se trouve qu'un certain nombre de constructions, de rénovations ou d'adaptations de matériel se font en Alsace, mais ça tient au fait que c'est Alstom, qui est présent en Alsace, qui a remporté un certain nombre de marchés, ou qui est sous-traitant de Bombardier concernant les AGC. Alstom fabrique les remorques centrales des AGC et les fabrique à Reichshoffen, mais ça tient plus au fait que c'est Alstom qui a remporté soit des marchés, soit des sous-traitances qu'à la simple volonté de la Région de préférer que ça se passe en Alsace qu'ailleurs. Quand c'est Alstom qui remporte un marché et que c'est destiné à l'Alsace, je pense qu'il y a une certaine logique à ce que ça se fasse en Alsace.

[...] On est en train de rendre réversibles les rames Corail qui circulent sur le *TER 200*. Ça nécessite des adaptations dans les ateliers de la SNCF au niveau national, mais il y a une partie de ces travaux qui sont faits à Reichshoffen, dans les usines Alstom. La décision a pu se reposer sur l'idée que ça se ferait en Alsace, mais ce n'est pas la raison principale. Il s'agit de trouver une réponse à un problème technique. Si ça peut se faire en Alsace, c'est encore mieux »³.

¹ Sur les 120 commandes fermes passées au printemps 1999, 38 l'ont été par l'Alsace. « Autorail TER, naissance d'un champion », *La Vie du Rail*, n°2700, 9 juin 1999.

² Entretien avec un responsable de la direction régionale SNCF de Strasbourg (28 février 2007).

³ Entretien avec le directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace (28 février 2007).

Il n’y a pas d’usine ferroviaire dans le Centre. En Midi-Pyrénées, le site Alstom de Tarbes emploie 700 personnes, mais il ne concerne pas directement les engins utilisés pour le TER. En revanche, l’entreprise Soulé est implantée dans les Hautes-Pyrénées. Elle est spécialisée dans les petites séries et les matériels à voie étroite. Comme dans le cas de l’Alsace, les élus régionaux ne sont pas insensibles à la question de l’emploi et à la santé des entreprises basées sur leur territoire. Ils ont là aussi tendance à vouloir faire fabriquer le matériel qu’ils commandent dans des usines régionales. Ainsi, comme le rappelle cet ancien cadre administratif de la Région :

« On avait acheté des XR 6000, des autorails thermiques, qu’on a fait faire chez Soulé, à Bagnères-de-Bigorre. On en avait besoin. On les avait achetés à Bombardier, ou bien c’était encore ANF Industries. On a dit : on vous en achète tant, mais il faut sous-traiter chez Soulé. Ça a été une bagarre terrible. A l’époque, c’était Fortassin, le président du conseil général des Hautes-Pyrénées, qui était président de la commission. Il était intéressé parce que Soulé était à Bagnères »¹.

De la même manière, dans les années 1990, lorsque l’ « automoteur du futur » a été conçu, il fallait qu’un nombre minimum d’appareils soit commandé par les Régions, afin d’amortir les frais fixes d’études. C’est M. Dousset qui a dû convaincre les présidents de Région de commander des automoteurs. Pour cela, il a notamment utilisé l’argument du soutien à l’industrie ferroviaire régionale :

« Je pris donc mon bâton de pèlerin pour plaider cette cause auprès de mes autres collègues présidents de Région [...] ; je plaçais la cause, notamment auprès de mon collègue de Poitou-Charentes [Jean-Pierre Raffarin], qui était sur la retenue jusqu’alors. Je lui précisais : “Jean-Pierre, n’oublie pas que ces automoteurs seront fabriqués dans ta région, très exactement à Aytré près de La Rochelle, il y a des emplois à la clé !...” “J’en commande cinq” me répondit-il aussitôt...”².

Par le biais des politiques de transports collectifs qu’elles mettent en œuvre, les Régions contribuent à aider les industries présentes sur leur territoire. Cette aide est une manière de favoriser localement l’emploi et la création de richesses. En retour, celle-ci permet aux dirigeants régionaux de montrer qu’ils agissent en faveur du territoire. Plus marginalement, les Régions en retirent des bénéfices financiers par le biais de la fiscalité sur les entreprises. Mais les gains sont beaucoup plus politiques

¹ Entretien avec un ancien chef du service « transports » de la Région Midi-Pyrénées (3 juillet 2007).

² « L’expérience d’un pionnier de la régionalisation : Maurice Dousset », *Revue générale des chemins de fer*, janvier 2004.

que financiers. En outre, *si les Régions sont soucieuses de favoriser l'industrie locale, cette préoccupation est très loin d'expliquer la manière dont les Régions s'emparent de l'enjeu des transports collectifs* (sauf, en partie, dans le Nord-Pas-de-Calais). Le soutien au transport de fret est une autre manière de favoriser l'activité économique régionale.

3.2.3. Soutenir le transport de fret

Le transport de fret ne fait pas à proprement parler partie des compétences des conseils régionaux. Mais il peut faire l'objet d'un traitement au titre de la compétence en matière de développement économique, de ports et d'aéroports (gestion d'équipements logistiques¹) et d'environnement (élaboration et suivi du PRQA, notamment). Il peut également bénéficier de financements inscrits aux CPER. Les Régions ont donc de multiples raisons de s'intéresser au fret. Cependant, leur intérêt pour ce domaine d'action est très inégal².

Nous avons pris toute la mesure de cette différence d'intérêt lors d'un colloque organisé par l'association Avenir rail (Maison de la Chimie, 2 octobre 2006) sur les nouveaux contrats de projets État-Région. B. Soulage, vice-président en charges des transports à la Région Rhône-Alpes, collectivité pourtant fortement impliquée en matière de transports, avait alors indiqué :

« Les Régions ont pour mission de s'occuper du TER. Si les Régions ne veulent pas financer le transport de fret, ce n'est pas pour des raisons politiques. Simplement, elles n'ont pas les moyens financiers de le prendre en charge ».

À l'inverse, D. Percheron, président du Nord-Pas-de-Calais, avait déclaré :

« Nous sommes prêts à faire des folies pour le rail [...]. La Région est prête à financer des travaux en Aquitaine pour favoriser le transport de marchandises depuis les ports du Nord-Pas-de-Calais [...]. Les citoyens nous demandent de trouver des solutions pour que les routes ne soient plus engorgées par les poids lourds ».

¹ La logistique est l' « ensemble des techniques, moyens et processus visant à maîtriser intégralement et à optimiser les chaînes de transport depuis leur lieu d'origine jusqu'à leur destination finale (par exemple, pour les marchandises, de l'unité de production aux lieux de consommation). À côté du transport physique, elle inclut bien d'autres opérations connexes (stockages, distribution des produits, prospection des marchés, etc.) » (Bavoux *et al.*, 2005 : 217).

² Nous nous appuyons beaucoup, ici, sur Dablanc, 2007.

Dans d'autres régions, l'absence d'action dans le domaine du fret provient moins d'un positionnement stratégique que du caractère faiblement construit de l'enjeu.

L'intérêt des collectivités pour le transport de fret doit être rapporté à la situation de chaque région. Pour certaines d'entre elles, le transport de fret est associé au passage de poids lourds, donc à une nuisance (plaine d'Alsace, Vosges, massifs pyrénéens, vallées rhônalpines, littoral méditerranéen). Pour d'autres (ce sont parfois les mêmes), le transport de fret est un élément important de l'économie régionale (Dablanc, 2007 : 181). Nous ne nous attarderons pas sur la situation du Nord-Pas-de-Calais, qui apparaît tout à fait singulière du point de vue du fret. Cette Région s'est impliquée de longue date, dès les années 1980, dans le transport de marchandises. Sa direction « transports » compte même une équipe dédiée à ces questions. La prise de compétence en matière de ports a renforcé cette implication. Il faut dire que le fret constitue ici un enjeu économique extrêmement important. La Région Centre s'intéresse également beaucoup à cette question, essentiellement par le biais de la logistique. Les activités logistiques représentent localement près de 10 000 emplois, ce qui fait de la région la cinquième de France après Rhône-Alpes, le Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Haute-Normandie¹. Cette situation est favorisée par la proximité avec la région parisienne et l'existence d'axes routiers structurants. Le conseil régional a donc été incité à porter des projets d'aménagement de plates-formes logistiques, en plus de la remise à niveau de lignes fret.

Le Centre est une région importante pour le transport ferroviaire de marchandises (bois, céréales, granulats, etc.). Dans ce contexte, on comprend mieux pourquoi le Centre est la Région qui a réagi avec le plus de virulence à l'annonce, en 2007, de la fermeture de 262 gares au wagon isolé². Ces fermetures ont été justifiées par le fait que le trafic de wagons isolés, réalisé principalement pour les PME, nuit à l'équilibre financier de Fret SNCF. 60 à 80 gares étaient visées dans la région. À cette restructuration s'est ajoutée la fermeture du triage à Saint-Pierre-des-Corps, qui a longtemps été l'un des plus importants de France. Le sujet est sensible en termes d'emploi. On saisit mieux, également, pourquoi le Centre est la région où le premier

¹ DRE Centre, *Les Transports en région Centre*, octobre 2003.

² « Michel Bodin : “La fermeture de gares de fret menace l'environnement” », *Libération*, 30 août 2007 ; « La région réagit à l'abandon par la SNCF d'un pan du fret ferroviaire », *La République du Centre*, 31 août 2007.

opérateur fret de proximité a été créé¹. On trouve à l'origine de cette initiative Fret SNCF, l'association PROFFER (Fédération des chargeurs de la région Centre), la Caisse des dépôts et consignations, les entreprises Sofiprotéol, Unigrains et l'Office national interprofessionnel des grandes cultures. En septembre 2007, ces acteurs ont créé Proxirail, opérateur chargé de concevoir, produire et commercialiser des services de fret ferroviaire entre Chartres, Saint-Pierre-des-Corps, Châteauroux, Nevers et Montargis.

En Alsace, des projets fret ont été mis en œuvre ou sont prévus : chantiers de transport combiné, augmentation de capacité ferroviaire sur des axes mixtes ou à dominante fret, ports fluviaux. Par ailleurs, l'Alsace apporte une aide aux entreprises qui engagent des études de report de trafic sur le réseau ferré ou veulent se connecter au réseau ferré. En Languedoc-Roussillon, un projet inscrit au CPER 2000-2006 concernait l'extension du chantier de transport combiné de Perpignan-Saint Charles. La régénération de la ligne Béziers – Neussargues vise également à favoriser le transport de fret. Dans le CPER 2007-2013, cette problématique est plutôt traitée sous l'angle de la prise de compétence en matière de ports. Enfin, la Région Midi-Pyrénées estime que le transport de marchandises n'est pas de sa compétence et qu'elle doit plutôt se concentrer sur le TER (Dabanc, 2007).

Les Régions interviennent un peu sur les questions de logistique et de transport combiné et presque pas sur le fret ferroviaire conventionnel en dehors des projets d'infrastructure. Leur intervention est la plupart du temps ponctuelle et se limite à de l'accompagnement. Mais,

« [Pourquoi] faudrait-il que les Régions s'intéressent au fret [...] ? Après tout, les communes gèrent au quotidien la circulation des véhicules routiers, et c'est davantage au niveau national et européen qu'il semble naturel que s'organisent les marchés, les investissements et les réglementations du transport des marchandises (tous modes). Une Région ne voit pas, a priori, comment s'insérer dans ce schéma institutionnel déjà complexe. Surtout, ses préoccupations en tant qu'autorité organisatrice des transports ferroviaires de voyageurs prennent une très grande importance, à la fois budgétaire et politique » (Dabanc, 2007 : 198).

¹ Nous rappelons que les opérateurs fret de proximité résultent d'une proposition du rapport Chauvineau de 2006 (*Transport ferroviaire de fret et développement territorial*). Ces opérateurs doivent permettre de massifier géographiquement les flux avec des clients d'origines diverses qui assurent le remplissage des trains, puis de rabattre le trafic vers les grands corridors ferroviaires pour réduire les coûts. L'essentiel des pertes de Fret SNCF se concentre sur les derniers kilomètres de desserte. C'est ici, précisément, qu'interviennent les opérateurs de proximité.

En réalité, c'est surtout lorsque le fret constitue un enjeu économique important, comme dans le Centre et, en partie, en Alsace (où cet impératif se mêle à des préoccupations environnementales), que la Région est incitée à agir. C'est l'occasion de vérifier que l'intérêt régional se construit en fonction des caractéristiques du territoire.

Nous avons vu que les intérêts économiques avaient une influence directe (limitée) sur les politiques régionales de transports collectifs. Leur rôle dans les mobilisations en faveur des projets TGV laisse penser qu'ils ont également sur elles une influence indirecte, la mise en circulation d'un TGV ayant toujours des répercussions importantes en matière de TER.

3.3. Des intérêts territoriaux à l'intérêt général local : le TER et les mobilisations en faveur du TGV

Bien qu'ils répondent à des logiques et à des principes d'organisation bien différents, le TER et le TGV entretiennent des liens étroits. Ces liens ont été affermis au fil du temps par la construction de synergies entre les deux systèmes. Ainsi, l'un des arguments fréquemment mobilisés en faveur des projets de ligne nouvelle à grande vitesse, depuis le TGV Méditerranée, est de faire valoir leur intérêt du point de vue du TER. Cela permet à leurs promoteurs de transformer une opération consistant principalement à relier des métropoles en un projet servant l'intérêt général régional :

« Selon les experts, l'association TGV-transports régionaux constitue la bonne réponse aux revendications des associations de défense : "l'avion sur rail" risquait d'agresser et d'appauvrir la région ; la liaison avec les transports régionaux redéfinira le TGV comme "outil de relation dans un réseau de villes" » (Lolive, 1999 : 184).

Ce rapprochement entre TGV et TER, voulu par le ministre des Transports Jean-Louis Bianco, deviendra la position officielle de la SNCF.

Si l'on inverse à présent le point de vue, force est de constater que le TGV a des conséquences fondamentales sur l'organisation des dessertes TER, que ce soit en termes de développement de l'offre, d'amélioration du réseau régional ou de

libération de capacités, même s'il s'avère que 90% des trajets en TER se font sans correspondance avec des trains Grandes lignes (Lambert, 2001). Cela explique, avec les difficultés financières de l'État et du système ferroviaire, pourquoi les collectivités locales sont de plus en plus impliquées dans la réalisation de LGV. Prenons l'exemple de l'Alsace pour évaluer l'impact de la mise en service du TGV (en l'occurrence, du TGV Est) sur le TER :

« On s'appuiera sur l'artère principale pour prolonger l'effet TGV et faire rouler des trains à 220 km/h. Les TGV autres que ceux qui iront jusqu'à Colmar et Mulhouse seront relayés par le *TER 200*. Les correspondances sont totalement bien calées. Il fallait de toute façon revoir entièrement la grille horaire. Plutôt que de subir cela, la Région a souhaité profiter de l'arrivée du TGV pour refondre les grilles horaires du TER et assurer le maximum de correspondances. Les anciennes grilles datent de plusieurs décennies. Elles ont été adaptées au fur et à mesure, mais on a perdu de vue la cohérence. Aujourd'hui, on remet de la cohérence. On fait des correspondances avec le TGV. On fait du cadencement car une offre plus lisible est forcément mieux utilisée. Ça fait deux ans qu'on travaille. On s'est appuyé sur nos comités d'usagers. On augmente l'offre tk d'environ 13%, le nombre de trains de 17% »¹.

« Les 12 ou 14 allers-retours en Teoz vont être remplacés par 10 allers-retours TER et, en plus, il y a 50 TGV. Donc on rajoute, sur un axe où il y a du fret, 38 allers-retours pour Haguenau, des trains pour Sarreguemines, du périurbain de Saverne, etc. »².

« On s'est mis synchrone avec l'arrivée du TGV. [...] Donc on a eu un taux de réalisation [du CPER 2000-2006] plutôt bon, de l'ordre de 80%. Il y avait des projets liés au TER et des projets pensés comme articulés avec l'arrivée du TGV. Il s'agissait de coordonner les dessertes et d'optimiser les correspondances en gares, pour favoriser l'effet de diffusion du TGV »³.

L'objet n'est pas ici de se pencher dans le détail sur les (nombreux) projets TGV réalisés ou en cours dans les régions étudiées, ce qui nous éloignerait de notre sujet⁴, mais de voir comment les acteurs politiques locaux et régionaux agissent et interagissent (ou non) en faveur de ces projets, qui, on l'a vu, ont des répercussions

¹ Entretien avec le directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace (28 février 2007). Dès le premier trimestre 2008, la croissance effective de l'offre TER a été de 10% en trains.km et de 15% en nombre de trains. « En Alsace, le TGV Est a amélioré l'offre régionale de TER », AFP, 28 avril 2008.

² Entretien avec le DDTER Alsace (28 février 2007).

³ Entretien le directeur régional Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne de RFF (16 mai 2007).

⁴ D'autant que l'évolution de ces projets est toujours très complexe, impliquant de nombreux calculs, recalculs et contre-calculs, des inscriptions et des désinscriptions des schémas nationaux de planification et de multiples avancées et reculs dans la constitution des plans de financement.

sur le TER et interviennent donc directement sur la lecture que chaque région fait de la compétence « transports »¹.

La Région Centre dispose déjà depuis 1990 de « son » TGV (Paris – Tours). Le prolongement de cette ligne jusqu'à Bordeaux n'est pas vraiment un enjeu pour elle. En Alsace, le TGV Est a été mis en service en juin 2007². Pour la première fois, les collectivités locales ont participé financièrement à un haut niveau (environ 25%). En outre, les travaux ont commencé sur la LGV Rhin – Rhône entre Dijon et Mulhouse³. La mise en service de cette ligne est prévue (au mieux) pour 2011. Les collectivités sont ici aussi fortement impliquées dans le plan de financement. L'Alsace bénéficiera donc à terme d'une double connexion TGV, l'une, au Nord, en direction de Paris, l'autre, au Sud, en direction de Lyon et de la vallée du Rhône. L'amélioration des temps de parcours, notamment vers l'Île-de-France, contribue à sortir cette région de son statut de zone périphérique. En Languedoc-Roussillon, le contournement fret/TGV de Nîmes – Montpellier est pensé comme un moyen de désengorger l'un des tronçons les plus chargés du réseau. Il permettra de renforcer le trafic TER et le trafic fret et de gagner 10 minutes sur le parcours Montpellier – Paris. Le conseil régional a subordonné son importante participation (270 millions sur 1,4 milliard d'euros) à l'inscription de ce projet dans le chantier plus vaste d'une ligne nouvelle allant de Montpellier à Perpignan et rejoignant le tronçon Perpignan – Figueras, actuellement en construction. Montpellier – Perpignan est prévu (au mieux) pour 2020. Quant à Midi-Pyrénées, la Région demande la réalisation d'une LGV Bordeaux – Toulouse, mais les collectivités locales d'Aquitaine sont plus intéressées par le projet Bordeaux – Hendaye. La Région, qui participe au financement des études, estime que Bordeaux – Toulouse pourrait être réalisé d'ici à 2018.

Les projets TGV peuvent s'analyser du point de vue des mobilisations des acteurs politiques locaux. En Alsace, des associations se sont constituées pour soutenir ces projets : l'association TGV Est européen et l'association Trans Europe

¹ L'influence de ces élus sur les projets TGV n'est plus à démontrer. Philippe Menerault (1997), par exemple, a montré que le passage du TGV Nord dans Lille devait beaucoup au travail politique de P. Mauroy (ainsi qu'à l'activation d'un réseau inter-personnel centré sur quelques personnes à la Ville de Lille, à la Région et à la SNCF). On pourra mettre cette situation en regard avec l'échec, en Picardie, des mobilisations visant à faire passer le TGV par Amiens (Ducoing, 1989).

² Seule la partie Paris – Baudrecourt (Moselle) a pour l'instant été réalisée, la seconde partie (Baudrecourt – Strasbourg) ayant été reportée à une phase ultérieure.

³ Le projet Rhin – Rhône consiste en la réalisation de trois branches : une branche Est (Dijon – Mulhouse), une branche Ouest (Dijon – Montbard) et une branche Sud (à l'étude) partant des environs de Dole et rejoignant Lyon.

TGV Rhin – Rhône – Méditerranée. Ces structures de lobbying, comptant des membres nombreux, variés et souvent prestigieux, ont été particulièrement actives. C. Trautmann, à Strasbourg, et J.-M. Bockel, à Mulhouse, ont joué un rôle déterminant dans l'avancement des projets alsaciens, malgré la concurrence entre le projet « Nord » et le projet « Sud ». A. Zeller a contribué à la construction d'un intérêt commun « alsacien » afin d'atténuer les effets de cette lutte « fratricide ». Symboliquement, le ou la présidente de l'association TGV Est européen était trésorier ou trésorière de l'association Trans Europe TGV Rhin – Rhône – Méditerranée, et réciproquement. Si le TGV Est et le TGV Rhin-Rhône ont été phasés, la réalisation presque simultanée de deux projets TGV dans une même région constitue une première. Le conflit n'est pas absent des relations entre élus et collectivités, comme le montre l'opposition entre les partisans des deux projets TGV. Mais la construction d'un intérêt général local semble globalement primer le conflit. Les chances de succès des mobilisations alsaciennes ont par ailleurs été renforcées par la présence d'élus d'envergure nationale¹.

En Languedoc-Roussillon, les élus avaient des difficultés à parler d'une seule voix avant 2004, c'est-à-dire avant le remplacement de J. Blanc par G. Frêche. Jusqu'en 2002, J. Blanc a refusé d'apporter un financement au projet Montpellier – Perpignan, en dépit (ou en raison) des demandes insistantes du ministre des Transports J.-C. Gayssot. Il a fini par accepter le principe d'une participation de la Région après l'alternance gouvernementale de 2002². Après 2004, l'attitude de G. Frêche a été constante, la Région acceptant de contribuer au contournement de Nîmes – Montpellier à condition que les autorités compétentes s'engagent au préalable sur Montpellier – Perpignan. Cette ligne intéresse grandement la Région, mais pas uniquement, puisqu'elle permettra de relier les grandes villes languedociennes à grande vitesse et améliorera considérablement les liaisons avec

¹ Cette situation peut être rapprochée de celle de l'Aquitaine. Alain Juppé, alors maire RPR de Bordeaux, et Alain Rousset, président PS de la Région, se sont souvent opposés. Mais ils ont uni leurs efforts pour soutenir le projet de TGV Atlantique (c'est-à-dire le prolongement de la ligne Paris – Tours vers Bordeaux). La démarche s'inscrit dans une entreprise de lobbying lancée en 2001 avec le soutien de l'ensemble des CCI de la région. Ce projet a bénéficié d'une situation politique particulièrement favorable, le Premier ministre, J.-P. Raffarin, et le secrétaire d'État aux Transport, D. Bussereau, étant tous deux élus du Poitou-Charentes (région traversée par le TGV Atlantique) et proches de J. Chirac, comme A. Juppé. « Coup de pouce à Matignon », *Sud Ouest*, 26 septembre 2002 ; « Alain Rousset : l'Aquitaine unie », *Sud Ouest*, 30 novembre 2002.

² « Le TGV Languedoc-Roussillon retardé par des problèmes de cofinancement », *Les Échos*, 19 mars 2002 ; « Jacques Blanc, prêt à financer le TGV Montpellier – Perpignan », *Les Échos*, 26 septembre 2002.

l'Espagne. Le président de Région semble avoir été entendu puisque Montpellier – Perpignan a bénéficié d'une accélération de procédure en 2008.

Le Languedoc-Roussillon d'avant 2004 présente une situation diamétralement opposée à celle de l'Alsace. Nous avons vu que l'affrontement systématique dépassait dans cette région les tensions classiques entre intérêts institutionnels, rendant peu probable l'éventualité d'une mobilisation collective des acteurs politiques¹. Par ailleurs, la fragmentation des dépenses et la réticence à l'égard des grands projets s'ajoutaient aux craintes du président de Région de se voir entraîner dans des conflits de tracés en zones littorales, où le morcellement de la propriété et la pression foncière sont extrêmement forts. La fragilité du *leadership* de J. Blanc, contraint à des alliances électorales, était renforcée par sa marginalisation (due à ses alliances avec le FN) au sein d'un parti de toute façon faiblement structuré dans la région. Quant à G. Frêche, connu pour ses « dérapages » verbaux et ses prises de position contre les « caciques » du PS, il a également été marginalisé au sein de son parti en étant systématiquement écarté des postes ministériels, malgré sa réussite politique à Montpellier. Après 2004, cependant, la nouvelle équipe fera valoir ses positions en proposant (sous condition) une importante participation financière à la construction de la ligne nouvelle, ce qui aurait été plus difficile à imaginer à l'époque de J. Blanc.

En Midi-Pyrénées, la problématique est sensiblement différente dans la mesure où cette région a longtemps misé sur l'aérien plutôt que sur le ferroviaire pour se « rapprocher » en temps de Paris (il faut aujourd'hui 5h15 pour se rendre à Paris depuis Toulouse). Capitale nationale de l'aéronautique, Toulouse a longtemps privilégié l'avion sur le train. Il faut dire qu'elle ne bénéficie pas d'une position géographique très favorable au transport ferroviaire interrégional². Les choix passés ont des répercussions importantes dans le présent. Les compagnies aériennes assurent

¹ C'est également le constat que dresse Christine Lazerges, députée PS de l'Hérault de 1997 à 2002 : « Le projet de TGV jusqu'à Barcelone a sans doute souffert lui aussi de cette image d'impossible discours commun en Languedoc-Roussillon dont il faut absolument se départir » (citation extraite de Négrier, 2001, p. 35).

² « La friction imposée aux déplacements par le Massif central et la faible performance des lignes le traversant produit une très forte déformation des isochrones. [...] Les liaisons les plus performantes contournent le Massif central via Narbonne et Bordeaux. Ces détours imposés par rapport aux trajets à vol d'oiseau pénalisent lourdement les temps d'accès. Il faut plus de 4 heures pour atteindre Lyon et Poitiers. L'isochrone d'une heure comprend Agen, Albi, Carcassonne et Foix. Si le rail apparaît intéressant dans le cadre des relations régionales, le problème principal concerne la performance des relations interrégionales » (Chapelon, Leclerc, 2007 : 88).

une quarantaine de rotations vers les aéroports parisiens depuis Toulouse-Blagnac, avec un trafic annuel de trois millions de passagers¹. En outre, Toulouse a longtemps bénéficié de temps de parcours en train vers Paris intéressants avec le *Capitole*. Mais si cette liaison était l'une des plus rapides de France dans les années 1960, avec une vitesse commerciale de 200 km/h, elle ne souffre pas la comparaison avec le TGV, d'autant qu'elle offre des temps de parcours moins rapides que par le passé. La connexion au réseau TGV intéresse Toulouse à double titre : non seulement elle lui permettrait d'améliorer son accessibilité, mais elle lui permettrait également de différer la construction d'un second aéroport, les capacités du premier étant devenues insuffisantes.

L'aptitude des acteurs politiques régionaux à se mobiliser collectivement constitue une condition importante du succès ou simplement de l'accélération d'un projet TGV. Cette capacité est en partie influencée par les intérêts privés. Le cas de Rhône-Alpes le confirme. Le soutien à la Transalpine fret/voyageurs Lyon-Turin a fait l'objet d'une vaste entreprise politique de la part d'élus d'envergure nationale comme Pierre Dumas² et Louis Besson³. Celle-ci s'est traduite par la mise en place de structures rassemblant de multiples acteurs publics et privés (Barone, 2004)⁴. Comme en Alsace, la compétition politique ne va pas jusqu'à compromettre l'exécution de projets orientés vers un intérêt collectif construit et partagé par les principaux acteurs politiques. Mais, plus encore qu'en Alsace, les intérêts privés sont en mesure, ici, de peser sur les relations politiques. La densité du tissu industriel, la présence de grandes entreprises internationales et de CCI influentes ne permettent pas aux éventuels conflits d'aller à l'encontre d'intérêts bien organisés. Cet exemple permet de mieux prendre conscience, par contraste, de la situation du Languedoc-Roussillon. Dans cette région, qui se caractérise par la faiblesse de ses ressources

¹ « La Ville rose a le temps de réfléchir avant 2017 », *Sud Ouest*, 25 septembre 2006.

² P. Dumas (1924-2004) a été maire RPR de Chambéry de 1959 à 1977 puis de 1983 à 1989. Député (1958-1973) puis sénateur (1986-1995) de la Savoie, il a été plusieurs fois secrétaire d'État. Élu au conseil régional de Rhône-Alpes en 1983, il en a été le vice-président en charge des transports de 1986 à 1998.

³ Président PS du conseil général de la Savoie (1976-1983), L. Besson a été élu député en 1981. En 1989, il a succédé à P. Dumas à la mairie de Chambéry, poste qu'il occupera jusqu'en 2008. Il a été ministre du Logement puis des Transports de 1989 à 1991, puis secrétaire d'État au Logement dans le gouvernement Jospin.

⁴ « Si le dossier [...] continue de rencontrer des résistances dans certains ministères comme Bercy, il rassemble, au niveau régional, tous les partis, à l'exception du FN. Conseillers régionaux, maires des grandes villes, départements, chefs d'entreprise, mais aussi syndicats – comme la CGT – se mobilisent pour faire avancer le “chantier du siècle” ». « Rhône-Alpes : le TGV Lyon – Turin au secours de l'environnement et de l'économie », *Le Monde*, 23 février 2004.

économiques et par l'importance, en termes d'emploi, du secteur public, les intérêts privés n'apparaissent pas en capacité de véritablement peser sur les mobilisations.

Conclusion du chapitre 6 – Le *leadership* politique territorial et la construction du sens de l'action publique

Les dirigeants politiques régionaux sont les principaux facteurs d'évolution des politiques de transports collectifs. Ce sont eux qui impulsent le changement, même si celui-ci a lieu, comme toujours, sous contraintes (que l'on pense aux marges financières des conseils régionaux ou à la contrainte liée au réseau d'infrastructure). Dans les périodes de stabilisation, la formulation d'un agenda politique favorable à ce domaine d'action influence fortement les modalités du travail collectif. Dans ce chapitre, nous avons décrypté (et déconstruit) l'« intérêt politique » pour les transports collectifs en nous intéressant aux conceptions que se font les élus de ce domaine d'action. Nous avons vu, également, que les politiques régionales de transports collectifs devaient être rapportées à une « vision du monde » plus générale portant la trace du parcours des élus.

Les politiques régionales de transports collectifs passent souvent pour être « apolitiques ». Loin des débats qui animent d'autres pans de l'action régionale, l'intervention en matière de TER viserait essentiellement à répondre aux besoins des usagers (les élus se mettant éventuellement en valeur, au passage). Cette manière de voir repose sur une analyse beaucoup trop rapide. Les politiques régionales de transports collectifs sont traversées par des considérations symboliques et politiques. En écho lointain au rôle du chemin de fer dans l'intégration des campagnes à la République au XIX^e siècle, elles contribuent à unir et « solidifier » le territoire régional. Cette entreprise de (re)production du territoire est fondamentalement politique. Qui peut mieux gouverner un territoire que celui qui le fait exister ? Les politiques de réseau comme celles que nous avons analysées participent donc au renforcement de la légitimité des élus. En retour, ces derniers influencent le cours de l'action publique.

La notion de *leadership* permet de réconcilier les deux dimensions de la variable politique (la détermination de référents d'action publique et la compétition politique). Le sens des politiques régionales est en effet indissociable de considérations cognitives et stratégiques, qui ne peuvent se comprendre qu'en lien

avec des appartenances territoriales et des trajectoires électives. Cette manière d’aborder le *leadership* ne doit pas conduire à voir la politique partout. Une grande partie de l’activité des Régions est orientée vers une gestion quotidienne qui est plutôt du ressort des techniciens. Toutefois, cela n’enlève rien à la dimension politique d’un domaine pourtant technique comme les transports collectifs, ni au rôle des élus dans l’orientation générale (et, parfois, particulière) des politiques régionales. Tout laisse d’ailleurs penser que la dimension politique de ce domaine d’action constitue une forte incitation à l’implication des élus.

Cette approche par le *leadership* ne doit pas non plus conduire à se limiter à l’analyse de biographies d’élus. L’équation personnelle est importante. Rien n’indique que les élus dirigeants soient interchangeable, bien au contraire. Mais leurs manières d’agir et de penser doivent être réinsérées dans une conception plus collective du *leadership*. D’une part, nous pouvons faire l’hypothèse que l’émergence et le maintien des *leaders* doivent peu au hasard et sont à rapporter aux caractéristiques (sociales, politiques, économiques) du territoire. D’autre part, le fait que les dirigeants régionaux évoluent dans des institutions les met aux prises avec des manières de faire et de penser qui ont parfois la vie dure (comme nous l’avons vu dans la première partie) et avec des modes de fonctionnement concret où les rapports entre membres de l’exécutif, notamment, peuvent contribuer à des infléchissements. Le sens de l’action publique émerge finalement de la régulation entre ces différentes dimensions.

À travers ce chapitre, nous avons proposé une première entrée dans les rapports entre action publique, politique et territoires. Celle-ci est néanmoins incomplète dans la mesure où nous avons largement passé sous silence les rapports *entre* territoires. Or, cette dimension est au cœur des usages régionaux de la compétence en matière de transports collectifs, comme nous allons le voir à présent.

Chapitre 7 – L’action publique transterritoriale

Nous avons montré, dans la partie précédente, que l’inter- et la *transsectorialité* étaient des dimensions peu développées de l’action régionale en matière de transports collectifs. La gestion de cette compétence apparaît en effet « cloisonnée » et n’est traversée qu’à la marge par des problématiques extérieures à ce domaine. À l’inverse, nous allons voir, tout au long de ce chapitre, que l’inter- et la transterritorialité constituent des dimensions importantes de l’action régionale. Les rapports entre territoires institutionnels sont en effet indispensables à la mise en œuvre de certains objectifs régionaux, comme ceux qui concernent l’intermodalité, par exemple. Ils permettent de dépasser une lecture minimaliste du transfert de compétence et d’aborder des problèmes qui, ne concernant aucune AO en particulier, les concerne, de fait, toutes. Les rapports interterritoriaux dépassent les systèmes d’acteurs régionaux évoqués dans un précédent chapitre. Ces systèmes, comprenant un nombre très réduit d’acteurs, sont fermés et très stables. Les rapports entre collectivités locales sont au contraire beaucoup plus mouvants, ce qui ne les empêche pas de représenter une dimension importante de la gouvernance régionale.

Nous formulons l’hypothèse selon laquelle l’action publique locale présente des tendances croissantes à la transterritorialité. Ses produits semblent de plus en plus transgresser les limites des territoires institutionnels. Cette tendance est source de changement par rapport à la gestion compartimentée des compétences qui prévaut depuis la LOTI. Cela ne signifie pas que l’action publique locale ne consistait pas, auparavant, en des coopérations entre territoires. Cependant, la prise de compétence des Régions conduit à l’émergence de dispositifs qui s’assimilent à des objets territoriaux mal identifiés, difficiles à rapporter à une aire d’action en particulier. L’incertitude qui les entoure soulève des enjeux importants (de qualification, notamment) et suscite d’inévitables tensions entre acteurs.

Nous commencerons par un préambule consacré aux rapports entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels. Cette question, dont les géographes sont

familiers, traverse l'ensemble de ce chapitre. Nous poursuivrons en évaluant en quoi et jusqu'où les politiques régionales de transports collectifs sont tributaires des rapports entre échelon régional et échelons infrarégionaux (section 1). Nous terminerons en nous intéressant non plus aux déplacements intrarégionaux, qui constituent il est vrai la grande majorité des déplacements en transports collectifs, mais aux déplacements extrarégionaux, qui soulèvent néanmoins des enjeux importants concernant la manière dont les Régions s'approprient la compétence « transports collectifs » (section 2).

Préambule – Espaces fonctionnels et territoires institutionnels

« L'espace de notre vie n'est ni continu, ni infini, ni homogène, ni isotrope. Mais sait-on précisément où il se brise, où il se courbe, où il se déconnecte et où il se rassemble ? On sent confusément des fissures, des hiatus, des points de friction, on a parfois la vague impression que ça coince quelque part, ou que ça éclate, ou que ça cogne. Nous cherchons rarement à en savoir davantage et le plus souvent nous passons d'un endroit à l'autre, d'un espace à l'autre sans songer à mesurer, à prendre en charge, à prendre en compte ce laps d'espace. Le problème n'est pas d'inventer l'espace (trop de gens bien intentionnés sont là aujourd'hui pour penser notre environnement...), mais de l'interroger ou, plus simplement encore, de le lire ; car ce que nous appelons quotidienneté n'est pas évidence, mais opacité : une forme de cécité, une manière d'anesthésie » (Georges Pérec, *Espèces d'espaces*, Paris, Galilée 1974).

Il s'agit ici d'avancer dans la discussion entamée dans le chapitre précédent à propos du territoire, en mettant en lumière les inévitables décalages qui existent entre territoires institutionnels et espaces fonctionnels. Les pratiques sociales, comme les déplacements, méconnaissent souvent les limites des territoires institutionnels. Cela pose la question des moyens dont disposent les acteurs des politiques publiques pour prendre en charge les demandes sociales liées à ces pratiques. La notion de *région* constitue un point de départ intéressant. En science politique, les usages de cette notion sont essentiellement institutionnels (on parle de la région pour désigner le conseil régional et/ou le territoire lui correspondant). Ils sont beaucoup plus larges et variés en géographie.

La géographie régionale de Vidal de la Blache était fondée sur des bases naturalistes. Elle étudiait des régions « naturelles » elles-mêmes déclinées en unités plus réduites. La région était envisagée comme un style particulier d'organisation spatiale né du mariage entre la nature et la société. Mais les géographes vidaliens « ont fini par ne plus se soucier de la valeur du cadre et par ne plus voir dans la région qu'une échelle particulièrement commode pour analyser la réalité géographique » (Claval, 1968 : 292). Après la Seconde guerre mondiale, les milieux politiques ont utilisé les travaux de géographes pour réfléchir à la régionalisation des équipements et à l'aménagement du territoire. La région se définissait alors comme

« la zone de rayonnement et de structuration spatiale engendrée par la métropole régionale » (Pierre George, *Questions de géographie de la population*, 1959, cité dans Nonn, 2001). Le régionalisme fonctionnel a stabilisé le découpage des régions que l'on connaît aujourd'hui¹. Cependant, la région n'est pas en géographie ce modèle un peu unique qu'elle est en science politique. Dans cette discipline, la notion de région est profondément polysémique.

Pour Armand Frémont (1976), la région peut être définie comme un type particulier de relation de l'homme à l'espace. Se basant sur les travaux de psychologues, de sociologues et de psychanalystes, le géographe envisage la région comme un « espace-équilibre », entre le familier et l'étranger. Explorant des terrains situés à différents endroits du monde, A. Frémont distingue trois types de région : les régions fluides, dont aucun groupe n'est pleinement caractéristique et où chacun secrète sa propre perception de l'organisation de l'espace (ce sont les régions peu peuplées des nomades et semi-nomades des sociétés préhistoriques et de certains pays en développement) ; les régions enracinées, auxquelles on peut s'identifier même si elles sont émiettées en plusieurs entités (ce sont les régions façonnées par les civilisations paysannes, les réseaux de villes marchandes et industrielles) ; les régions fonctionnelles, qui résultent quant à elles d'une culture de l'efficacité. Dominées par les grandes métropoles, ces dernières sont le siège des activités financières, culturelles et de services. Pour Moles et Rohmer (1972), la région se définit par l'ensemble des lieux où un individu peut aller et venir en moins d'une journée. Il s'agit en d'autres termes d'un espace sans rupture des habitudes, sans « aventure »². La région fonctionnelle bouleverse au contraire la notion de distance-temps et marque une évolution par rapport à ce principe de fluidité³.

Cela conduit A. Frémont à parler d' « espaces vécus »⁴. Ces derniers sont au centre de la géographie sociale, qui « s'efforce de retracer les itinéraires, les cheminements au fil desquels chacun de nous invente son quotidien, à la fois social

¹ Nous ne revenons pas ici sur la manière dont a eu lieu ce découpage.

² Ces psychologues ont proposé un « emboîtement » de l'espace en huit coquilles, du point « ici » jusqu'au « vaste monde » en passant par l'homme, la pièce d'appartement, la maison, le quartier, la ville centrée et la région. Cette approche leur permet d'insister sur le caractère égocentrique, social et mental de l'espace.

³ Il en va de la notion de région comme de celle de réseau. Son utilisation est le fait de nombreuses disciplines (science politique, géographie, mais aussi psychanalyse, biologie, etc.). Celle-ci oscille entre une pensée sur le local et une pensée sur l'intermédiaire.

⁴ Les auteurs anglophones parlent depuis longtemps de *life space* et de *life world* dans la lignée de la notion de *Lebenswelt* forgée par la phénoménologie d'Edmund Husserl.

et spatial [...] » (Di Méo, 2001 : 5). L'*espace de vie* correspond quant à lui à l'aire des pratiques spatiales des individus. Il se distingue de l'espace vécu, où l'espace concret des habitudes est reconstruit par des images, des souvenirs, des idées, des rêves. Mais comme l'espace vécu, l'espace de vie se rapporte à l'échelle individuelle. Il est notamment formaté par la structure des déplacements. Chacun vit un rapport à l'espace construit en fonction de ses besoins et de ses désirs. À ce titre, les pratiques sont de moins en moins fondées sur la contiguïté et la proximité et de plus en plus construites sur la mise en réseau de lieux éclatés¹.

Partant de la région, nous retrouvons ainsi le réseau par le biais de l'espace de vie. Les chemins conduisant de la région au réseau sont multiples. Dans le précédent chapitre, le lien avait été tracé à travers la problématique de la (re)production du territoire par le réseau et du formatage (partiel) du réseau par les acteurs territoriaux. La région d'A. Frémont n'est pas le territoire institutionnel (autrement dit l'aire bornée où s'exerce un pouvoir politique) évoqué dans le précédent chapitre. Elle répond, entre autres, à des logiques fonctionnelles, auxquelles contribuent les réseaux de communication.

L'analyse des rapports entre les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels est au cœur de la démarche de recherche du Groupe (devenu GDR) Réseaux, animé par Gabriel Dupuy et Jean-Marc Offner et dont la revue *Flux* est le prolongement (Dupuy, Offner, 2005). Cette démarche a une portée politique (et politologique) évidente. Pour J.-M. Offner et D. Pumain (1996 : 97),

« le réseau participe aux pratiques sociales et la création d'un territoire des flux. Celui-ci ne se définit pas en priorité par ses frontières mais par les possibilités de relation entre lieux. Ce territoire est mouvant, au gré des rythmes des flux qui transitent par le réseau ».

Afin de prendre en compte la structure des pratiques spatialisées (ou espaces de vie) tout en dépassant l'échelle individuelle, nous reprendrons la notion d'*espace fonctionnel*. Celle-ci se réfère aux « découpages spatiaux formés par les zones d'influence de toutes sortes, déterminés par les divers flux socio-économiques

¹ L'étude des espaces de vie n'est d'ailleurs pas sans lien avec celle des réseaux sociaux (Degenne, Forsé, 1994).

pertinents » (Offner, Pumain, 1996 : 29)¹. Ce terme d'espace fonctionnel a été utilisé en science politique (Nahrath, Varone, 2007) pour rendre compte de la flexibilité de logiques transgressant les espaces classiques de la régulation. Ces auteurs reprennent la notion d'« espace de gestion » forgée par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996) mais l'appliquent aussi bien aux secteurs qu'aux territoires². Cette utilisation par la science politique présente un « étage » supplémentaire par rapport à celle de la géographie dans la mesure où l'identification de logiques fonctionnelles donne lieu, ici, à l'identification de problèmes et à un traitement par l'action publique. Dans un souci de clarté, nous restreindrons l'usage de la notion d'« espace fonctionnel » à la définition qu'en donnent les géographes. Cette définition présente l'avantage de poser pleinement la question du *décalage* entre les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels et celle des enjeux liés à ces décalages, sur lesquels l'approche des politistes passe rapidement. Par ailleurs, nous souhaitons circonscrire notre réflexion à la dimension territoriale, qui se révèle suffisamment complexe en elle-même, en laissant donc de côté la dimension sectorielle. Cela est d'autant plus justifié que la question de l'intersectorialité et de la transsectorialité a déjà été abordée dans la précédente partie de ce travail.

Le réseau technique ne coïncide pas parfaitement avec la structure des besoins sociaux. Pour G. Dupuy (1991), le « réseau de projets transactionnels » exprime la volonté individuelle ou collective de mise en relation de différents points (ou acteurs) entre eux. Se basant sur les travaux de C. Raffestin, G. Dupuy fait le constat que le réseau réel est un compromis entre le réseau transactionnel, imaginaire et virtuel, et un certain nombre de contraintes techniques, économiques et politiques :

¹ J.-M. Offner et D. Pumain parlent de « territoire fonctionnel ». Nous préférons « espace fonctionnel » car la notion de territoire pourrait faire « [...] croire qu'il ne peut y avoir de rapports à l'espace sans production territoriale, sans appropriation. Or, précisément, une large part du quotidien [...] se construit à partir de traversées ou de courtes sédanarités qui, sans être dénuées d'émotions sensibles, de jugements, de significations, ne permettent pas à l'individu de faire sien un espace, de se l'approprier, faute d'épaisseur historique suffisante » (Cailly, 2007 : 4).

² Pour ces auteurs, « un espace fonctionnel constitue [...] un "champ" au sein duquel se construit un problème collectif à résoudre, reconnu politiquement comme tel (c'est-à-dire au travers de luttes politiques) par divers acteurs privés et publics. Il représente ainsi le périmètre social ou géographique qui est accepté comme pertinent pour gérer ledit problème. Il fonctionne également comme l'espace politique légitime et adéquat, en termes d'efficacité présumée, pour arbitrer les rivalités entre les producteurs et les destinataires des biens et services en jeu. Plus encore, il matérialise souvent le lieu de (re)définition et de (re)distribution des droits de propriété, de disposition, d'accès et d'usage de ceux-ci » (Nahrath, Varone, 2007 : 237).

« Que deviennent les projets transactionnels dans la constitution du réseau réel ? Si, dans sa logique, l'opérateur ne peut éviter de procéder à une collectivisation et à une homogénéisation des projets individuels, il n'y a pas pour autant dissolution totale, laminage des projets transactionnels. L'homogénéité aura ses limites qui sont bien sûr des limites de pouvoir. L'opérateur est subrogé dans sa fonction par un compromis de pouvoirs où tel acteur, ponctuel mais puissant, saura imposer une configuration du réseau plus favorable à ses projets transactionnels. En revanche, d'autres réseaux transactionnels ne pourront pas être pris en compte dans la constitution du réseau technique. Des points resteront à part du réseau réel alors qu'ils avaient leur place dans le réseau virtuel » (Dupuy, 1991 : 113).

Cette remarque est intéressante en ce qu'elle met l'accent sur l'indispensable *médiation* qu'implique le passage du réseau de projets transactionnels au réseau réel et sur l'importance du pouvoir dans cette médiation. Cela est une manière particulièrement stimulante d'envisager les rapports entre politique et régulation sociale.

Les territoires institutionnels s'organisent sur une base aréolaire. En revanche, les espaces fonctionnels se déclinent plutôt sur un mode réticulaire. Les tentatives pour faire coïncider espaces fonctionnels et territoires institutionnels sont anciennes. C'était par exemple l'objectif poursuivi par l'Assemblée constituante en 1789 lorsqu'elle a remplacé les provinces d'Ancien régime par les départements. Cependant, dans le domaine des transports collectifs, l'observation laisse entrevoir un hiatus entre le périmètre des autorités organisatrices (agglomération, département, région) et la structure spatiale des déplacements. Ce hiatus ne pourra jamais être totalement comblé, le social ne se laissant pas facilement enfermer dans des aires et des circonscriptions (Debarbieux, Vanier, 2002). En outre, les phénomènes d'inertie qui caractérisent les infrastructures contribuent à accentuer ce décalage. Cependant, d'un point de vue analytique, la mise en regard des espaces fonctionnels et des territoires institutionnels permet de prendre au sérieux la nature des découpages territoriaux institutionnels, d'évaluer l'ampleur des décalages qui existent entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels et de voir comment l'action publique tente (ou non) de les gérer.

1. Les transports collectifs à l'épreuve des rapports entre échelons régionaux et infrarégionaux

Les politiques régionales de transports collectifs sont largement fabriquées au sein de systèmes d'acteurs stabilisés et relativement fermés, constitués du conseil régional, de la SNCF, de RFF et de la DRE. Cependant, certains projets nécessitent la collaboration d'autres types d'acteurs. Les actions en matière de gare ou encore d'intermodalité, devenue l'un des principaux objectifs des politiques de transport, requièrent en effet des coopérations entre l'échelon régional et les échelons infrarégionaux¹. Ces actions représentent une dimension assez importante de l'action régionale, tant du point de vue financier qu'en termes de produit final à l'utilisateur.

L'objectif de cette section est de déterminer en quoi et jusqu'où l'action publique *interterritoriale* est *transterritoriale*. L'approche en termes de *multi-level governance* se borne généralement à constater et à expliquer fonctionnellement l'existence de coopérations, en ayant parfois recours à des arguments normatifs. Les travaux issus de cette approche s'intéressent aux modes de coordination entre acteurs mais négligent la plupart du temps la dimension politique des rapports entre échelles d'action et l'hétérogénéité des acteurs de même statut. Nous tenterons de surmonter ces obstacles en retraçant l'origine des coopérations observées et en faisant apparaître différents types d'enjeux (fonctionnels, mais aussi politiques et institutionnels). Pour cela, nous comparerons des coopérations multi-niveaux dans les quatre régions étudiées.

Nous procéderons selon un principe de gradation, en partant des dispositifs présentant une juxtaposition ou une superposition d'interventions à des dispositifs aux caractéristiques plus proches de l'interpénétration et de l'hybridation. Nous verrons comment, à travers ces coopérations, les usages régionaux de la réforme de régionalisation des transports collectifs conduisent à leur tour à une différenciation infrarégionale. Nous prendrons la mesure des enjeux que revêt l'action publique

¹ Par échelons infrarégionaux, nous entendons les autorités organisatrices des transports urbains et interurbains, mais également les exploitants situés à ces différents niveaux.

transterritoriale et nous nous intéresserons à ses modalités, dans un contexte où la question des « territoires pertinents » est (par définition) condamnée à n'être jamais résolue.

1.1. La gare TER, des projections transterritoriales aux coopérations institutionnelles

La gare est un équipement fixe, circonscrit, ancré spatialement. Elle n'en met pas moins en co-présence plusieurs territoires et plusieurs types de spatialité. La grande gare est la plus clairement transterritoriale, à la fois en tant que support de projections et en tant que support de pratiques spatialisées. Elle « projette » en effet le voyageur, à partir d'un même espace, vers le territoire national (TGV, Corail) ou régional (TER) ; réciproquement, elle le « propulse » du « vaste monde » à la commune, qu'il sera possible de quitter avec la voiture garée devant la gare ou avec le car qui la dessert. Mais les grandes gares (dites « de la direction des gares » à la SNCF) soulèvent d'autres questions et suscitent d'autres types de coopération que les gares TER, plus proches du sujet qui nous occupe¹. Les gares TER servent, elles aussi, de supports à des flux transterritoriaux. Elles constituent à la fois une « porte d'entrée » sur le réseau ferré régional et une « porte d'entrée » sur la ville. Cette particularité de la gare TER, équipement ferroviaire et équipement urbain, débouche sur d'incontournables partenariats.

¹ L'exemple montpelliérain fournit un bon exemple des enjeux de la coopération en matière de grandes gares. Saturée, peu fonctionnelle, la gare Saint Roch est aujourd'hui inadaptée aux besoins d'une ville en expansion comme Montpellier. La construction d'une gare TGV périphérique n'étant pas prévue avant une quinzaine d'années, la modernisation de la gare actuelle est perçue comme inévitable. Celle-ci est du ressort de la SNCF et de RFF. Pour la Ville, le secteur de la gare n'en est pas moins stratégique à plusieurs égards : proximité avec le centre historique, potentialité de pôle fonctionnel à l'échelle d'un centre ville élargi avec, notamment, un pôle d'échanges entre le train, le tramway et la voiture individuelle (un parking est prévu). Par ailleurs, la présence de plusieurs hectares de friches intéresse la collectivité, qui a formalisé un projet de ZAC. Le problème provient ici du fait que ces terrains appartiennent à la SNCF, à RFF et, dans une moindre proportion, à La Poste. La participation d'équilibre de la Ville a longtemps été jugée trop élevée par les acteurs municipaux, la reconstitution des équipements ferroviaires (obligatoire lorsque la SNCF et RFF, bénéficiaires du domaine public ferroviaire, ont à déplacer leurs installations sans l'avoir décidé) provoquant une élévation du coût du foncier. De leur côté, les entreprises ferroviaires recherchaient un rendement maximum de leurs actifs immobiliers. Les négociations ont commencé il y a plusieurs années. De nombreuses pistes ont été explorées avant qu'un compromis ne soit finalement trouvé en 2008.

En tant qu'équipement sectoriel, elle est de la responsabilité de la SNCF et de RFF¹. En tant qu'outil du TER, la Région ne peut s'en désintéresser. Ce sont d'ailleurs les conseils régionaux qui ont choisi de lancer et de prendre en charge financièrement des programmes de rénovation des gares TER, participant ainsi à la valorisation de ces actifs stratégiques pour la SNCF. Pour cela, ils n'ont pas reçu de transfert financier de l'État dans le cadre du processus de régionalisation des transports collectifs. Cependant, l'État participe aux opérations de modernisation². Enfin, en tant qu'outil de l'aménagement et du rayonnement de la commune, les autorités communales ou intercommunales sont tenues d'y consacrer quelque effort. L'exemple des gares TER est intéressant dans la mesure où il fait apparaître différentes manières d'envisager les partenariats au niveau local.

Ainsi, en Alsace, la pratique consiste à financer 50% des sommes restantes, à parité avec la commune ou l'intercommunalité concernée, une fois que RFF, la SNCF et l'État ont indiqué le montant de leur participation. La Région n'accepte de s'engager qu'à condition que la commune ou l'intercommunalité s'implique elle aussi. Le programme en matière de gares a été lancé en 1997 dans cette région. Plus de la moitié des gares ont bénéficié d'un programme d'aménagement. Dans le Centre, une convention précisait dès le milieu des années 1990 les gares que la Région et la SNCF s'engageaient à moderniser. Presque toutes les gares ont été rénovées (plus de 130 sur 160). La Région apporte la majorité du financement, la SNCF et RFF (après 1997) participent sur leur périmètre, l'État apporte une contribution et les communes ou les intercommunalités financent entre 10 à 15% du coût total (ces sommes faisant souvent l'objet d'une subvention du Département). En Languedoc-Roussillon, la rénovation des gares a débuté plus tardivement. Le principe de financement est le suivant : sur le périmètre SNCF, la SNCF finance 25%, l'État, 25% et la Région 50%. Sur le périmètre RFF, RFF participe à hauteur de 15% et la Région à hauteur de 65%, les sommes restantes devant être prises en charge par l'État et les collectivités locales concernées. En Midi-Pyrénées, la Région procède selon une logique de lignes. La SNCF, RFF et l'État participent au

¹ Nous avons déjà évoqué les modalités complexes de partage des responsabilités entre les deux établissements ferroviaires, le bâtiment appartenant à la SNCF, les quais et l'avant-gare, à RFF.

² Selon l'article 128 de la loi SRU, « l'État contribue à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissements d'une durée de cinq ans à compter de la date du transfert de compétence », programme qui a donc pris fin en 2007.

financement. Les communes sont parfois (mais pas systématiquement) associées, les plus petites d'entre elles bénéficiant de subventions du Département¹.

Les projets de modernisation des gares sont généralement conduits à la fois par des techniciens du conseil régional et par des cadres de la SNCF. Le responsable de ligne SNCF² aide le représentant de la Région à démarcher les maires en se rendant sur le terrain et en présentant des arguments techniques et économiques aux collectivités locales. La localisation des politiques régionales a permis à la SNCF de mieux s'implanter territorialement :

« On s'enracine dans le territoire. Plus on multiplie les conventions, plus on est difficile à déménager avec l'idée qu'un jour, on risque de ne plus être les seuls »³.

Depuis plusieurs décennies, les relations de la SNCF avec le monde local se limitent en effet pour l'essentiel aux Régions. Les projets d'aménagement de gares sont presque les seuls sujets qui permettent à l'entreprise d'entretenir des relations avec les acteurs des villes petites et moyennes. Le fait de nouer des relations sur le terrain et de se présenter comme un intervenant de proximité revêt un intérêt stratégique dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du trafic ferroviaire voyageurs.

Les gares constituent un support de la transterritorialité des flux. Les programmes de rénovation des gares TER, qui impliquent la collaboration d'acteurs situés à différents niveaux, doivent permettre de rendre le déplacement en TER plus facile et plus agréable. Mais la logique est plutôt celle d'une juxtaposition d'interventions de différentes natures (intervention sur la gare-équipement ferroviaire, intervention sur la gare-équipement urbain), même si celles-ci se fondent dans un projet commun. Dans les développements qui suivent, nous nous intéresserons à la manière dont la transterritorialité de l'action publique émerge à travers la coopération d'acteurs de différents niveaux autour d'interventions de même nature. Bien souvent, la coopération vise à ajouter un niveau supplémentaire à la somme des interventions. Dans cette perspective, les produits de l'action publique

¹ Nous ne revenons pas, ici, sur la problématique des personnes à mobilité réduite (particulièrement prégnante en matière de gares).

² Le manager de ligne est responsable du produit TER sur une ou plusieurs lignes ferroviaires ou routières. Il a un rôle d'expertise des moyens engagés en vue de l'optimisation de la ou des ligne(s) dont il a la charge. Il est également le correspondant local du TER pour les élus locaux et les associations (Beaumont, 2004).

³ Entretien avec un ancien directeur régional voyageurs de la région SNCF de Tours (9 mai 2007).

restent localisés mais leur localisation dépasse les limites des territoires institutionnels existants en raison de leur application et de leur matérialisation au-delà des points de réseau¹.

1.2. Coopérer pour organiser l'intermodalité

L'intermodalité est l'ensemble des possibilités de passage d'un mode de transport à l'autre au cours d'un même déplacement. L'objectif des dispositifs intermodaux est d'éviter au maximum les ruptures de charge². Selon J. Chauvineau, « l'intermodalité a encore beaucoup de progrès à faire : intermodalité entre les systèmes urbains et TER, intermodalité capillaire pour l'accès au TER dans les zones résidentielles. Elle constitue un élément essentiel de l'attractivité de l'offre, donc de fréquentation, donc de l'équilibre économique »³. Le directeur du transport public de la SNCF estime que l'amélioration de l'intermodalité pourrait améliorer la fréquentation des TER de 20% (13èmes Rencontres parlementaires sur les Transports, 18 décembre 2006).

Il y a de nombreux moyens de renforcer l'intermodalité. Les programmes en matière de gares, dont nous venons de parler, en sont un dans la mesure où ils permettent par exemple l'aménagement de places de stationnement automobile ou l'aménagement de points d'arrêts pour les cars départementaux et les bus urbains. La mise en place pôles d'échanges est un autre moyen d'améliorer l'intermodalité⁴. Les réseaux urbains, interurbains et ferrés ont été constitués indépendamment les uns des autres et ne se rejoignent pas tous en un seul point. Il s'agit donc de créer des synergies entre des réseaux relevant d'AO distinctes, ce que permettent de faire les pôles d'échanges (Menerault, 2006). L'instauration de centrales d'information

¹ Le point de réseau est une « notion formalisée par des chercheurs de la RATP, qui vise d'abord à affirmer l'idée de discontinuité. L'accès au transport ne peut s'effectuer qu'en certains lieux, caractérisés par leur double appartenance, au réseau et au territoire (interface), et par leur double fonctionnalité : articulation entre le réseau et le territoire, *connexion* (interne au réseau) ou *interconnexion* (entre plusieurs réseaux). À ce titre, le point de réseau, contrairement au point géométrique, possède une surface, voire un volume » (Offner, Pumain, 1996 : 261).

² Une rupture de charge renvoie à l'obligation de changer de mode de transport.

³ Exposé de J. Chauvineau à la DATAR, 19 avril 2005.

⁴ Les pôles ou complexes d'échanges sont les « lieux d'interface entre réseaux de transport de personnes et territoires, qui correspondent à des points importants du réseau en tant que points de *connexion* ou d'*interconnexion*. Le terme est essentiellement utilisé pour désigner des équipements urbains » (Offner, Pumain, 1996 : 246).

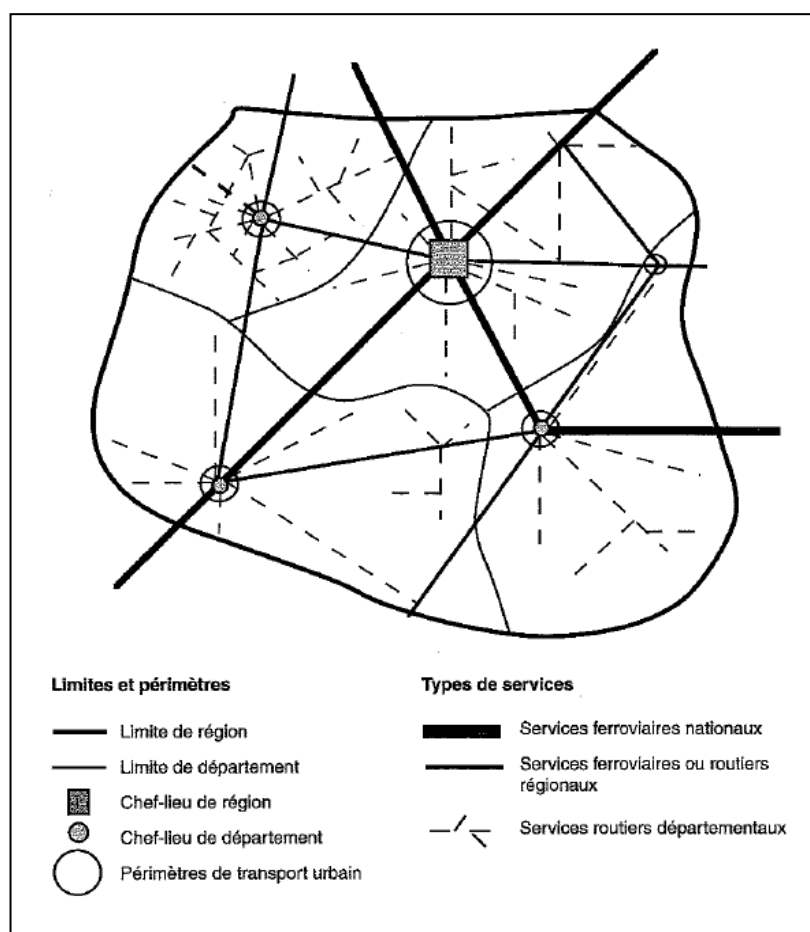
permet également d'avancer dans cette voie. Ces systèmes associent des informations (horaires, propositions de parcours, difficultés de trafic, etc.) concernant plusieurs réseaux de transports collectifs (TER, interurbains et/ou urbains). La tarification et la billettique constituent encore d'autres leviers pour favoriser l'intermodalité.

L'intermodalité est devenue l'un des principaux objectifs des politiques de transport de voyageurs. On peut même dire qu'il existe aujourd'hui une véritable injonction à l'intermodalité. Dans un contexte où les découpages modaux se superposent aux découpages territoriaux, les programmes visant à développer l'intermodalité associent nécessairement plusieurs AO. Les dispositifs tarifaires et billettiques multimodaux fournissent un bon exemple de la manière dont s'élaborent les coopérations. Ces dernières impliquent non seulement plusieurs AO, mais également plusieurs exploitants. Elles permettent de toucher du doigt le degré de complexité de l'organisation territoriale.

1.2.1. Décentralisation « à la française » et organisation de l'intermodalité

La séparation instituée par la LOTI entre la responsabilité des transports urbains (Communes et leurs groupements), interurbains (Départements) et régionaux (Régions) crée les conditions d'une gestion compartimentée. L'illustration ci-dessous montre la superposition et la juxtaposition des compétences des collectivités locales en matière de transports collectifs.

Illustration n°8 – Superposition et juxtaposition des compétences en matière de transports collectifs



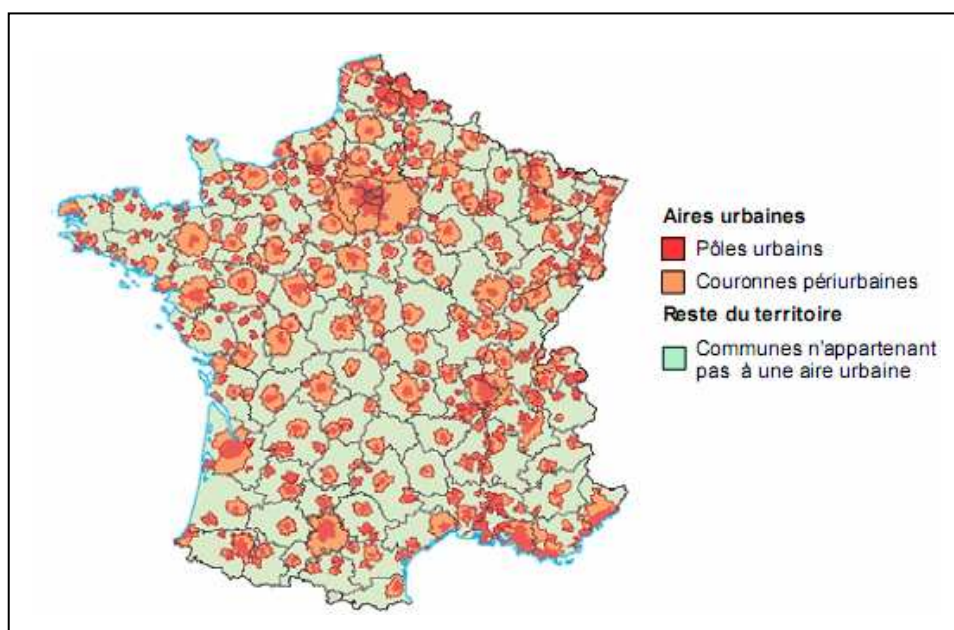
Source : Bavoux et al., 2005

Les acteurs éprouvent des difficultés à travailler dans un cadre institutionnel aussi partitionné. Ces difficultés proviennent principalement du fait que l'échelle des problèmes ne correspond pas à celle des territoires auxquels est attachée une compétence particulière.

Les principaux problèmes se situent aux marges des aires d'action. Le décalage entre échelle des problèmes et échelle de l'action publique est particulièrement prégnant dans les zones périurbaines. Nous définissons ici les zones périurbaines (faute de mieux) au sens de l'INSEE, c'est-à-dire comme les communes dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans des communes attirées par celui-ci.¹

¹ Le pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain. L'aire urbaine est composée d'un pôle urbain et de

Carte n°8 – Les aires urbaines en France



Source : INSEE/CERTU, 2007a

Le développement de ces zones a été permis par la généralisation de l'automobile (Dupuy, 1995, 1999 ; CERTU, 2000), confirmant le fait que « la mobilité constitue aussi une technique incontestable d'«urbanogénèse» et non une prothèse externe aux pratiques urbaines les plus fondamentales, c'est-à-dire à ce qui fait d'une ville une ville, à son urbanité » (Lévy, 2004b : 157).

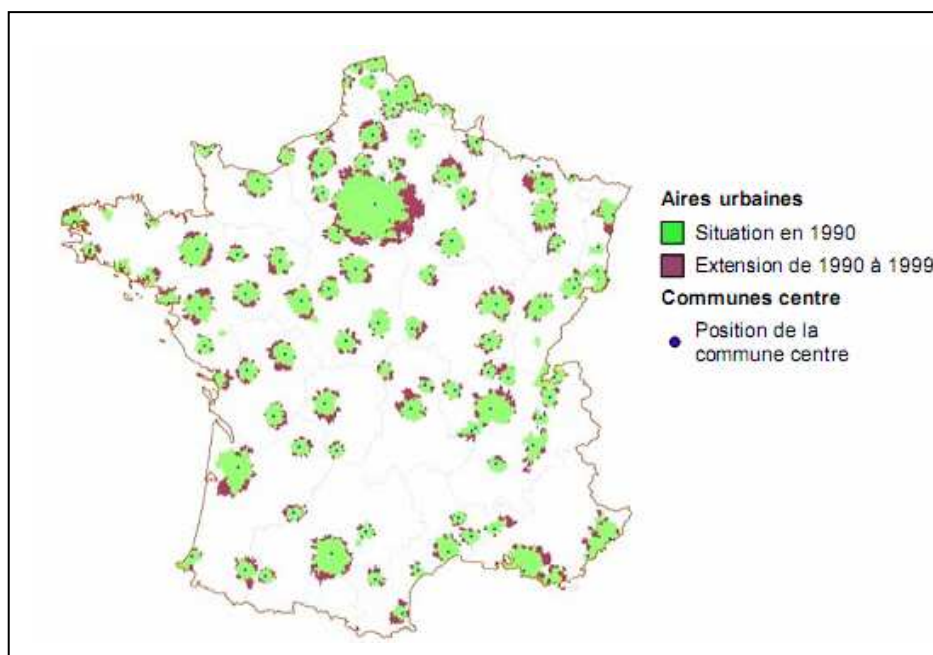
L'étalement urbain provoque un débordement des cadres institutionnels existants (Ascher, 2004). En 2002, 11% seulement de la population des communes périurbaines appartenait à un périmètre de transports urbains (PTU)¹. Non

communes périurbaines. L'approche par les aires urbaines présente un certain nombre de limites. Les déplacements domicile-travail, sur lesquels se base la définition des aires urbaines, sont de moins en moins représentatifs de l'ensemble des déplacements (CERTU, 2007a). De manière plus générale, il semble difficile d'appréhender les espaces de vie par le recours à un seul indicateur (Vanier, 2000). Par ailleurs, il est toujours possible de discuter le seuil de 40 % des actifs retenu dans la définition de l'aire urbaine. Or, la moindre modification de ce seuil a un impact fort sur l'étendue de l'aire ainsi déterminée (CERTU, 2007a).

¹ « La couverture des aires urbaines par les périmètres de transports urbains : le cas de 29 aires urbaines », *Notes de synthèse du SES*, Ministère de l'Équipement, mai-juin 2002. Le PTU correspond soit au territoire d'une commune ou d'un établissement public ayant reçu pour mission d'organiser les transports publics des personnes, soit au territoire de plusieurs communes adjacentes ayant décidé d'organiser en commun un service de transport public de personnes (article 27 de la LOTI). Le PTU

seulement les aires urbaines s'accroissent plus vite que les PTU, mais, de plus, la densification de ces espaces de vie a essentiellement lieu à la périphérie, déjà mal desservie par les transports urbains.

Carte n°9 – L'extension spatiale des 100 principales aires urbaines de 1990 à 1999



Source : FNAU/CERTU, 2007a

À partir de 1999, la création des communautés d'agglomération, exerçant de plein droit la compétence en matière de transports urbains, ne s'est pas traduite par un redécoupage des groupements intercommunaux en fonction des aires urbaines (Baraize, Négrier, 2001). Elle a toutefois suscité un mouvement de regroupement des AO. En 2004, les communautés d'agglomération représentaient 44% des AO de transport urbain (CERTU, 2007b). Ces évolutions se sont souvent accompagnées d'une extension des PTU, comme à Toulouse et à Montpellier¹. La part de la population des 20 plus grandes aires urbaines de province couverte par un PTU a

n'est donc pas défini *a priori* selon les contours d'une circonscription territoriale particulière, mais est entendu comme le ressort territorial de compétence d'une (ou plusieurs) collectivité(s) ou d'une autre institution.

¹ Cela n'a toutefois pas toujours été le cas. Dans certaines agglomérations, ces transformations ont eu lieu à périmètre constant, au détriment de la prise en compte des dynamiques de développement des villes (Offner, 2002).

ainsi progressé de 6 % entre 1999 et 2004, atteignant 74 % en 2004 (CERTU/GART, 2005). Mais moins d'un quart des communes comprises dans les aires urbaines est couvert par un PTU.

La défaillance de l'offre de transports collectifs à l'échelle de l'aire urbaine traduit en partie les limites des exercices de planification¹. Certains documents de planification sont en effet soumis aux contraintes des limites des territoires institutionnels. Ainsi, le plan de déplacements urbains (PDU), qui présente les orientations à moyen terme de la politique globale de déplacements de la collectivité, ne s'applique qu'à l'intérieur du PTU. Mais ce périmètre semble étroit à l'heure de l'extension des villes. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) apparus en 2000 ont été pensés en réponse à cette situation. Le périmètre du SCoT, laissé au choix des élus, permet de s'affranchir des limites institutionnelles et de mieux prendre en compte les espaces de vie. La vocation du SCoT est de coordonner les politiques en matière d'organisation des déplacements, d'habitat, d'implantation des centres commerciaux et des pôles d'activité. Les orientations définies dans le document d'orientation du SCoT doivent préciser les objectifs relatifs à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs.

Cependant, dans les faits, chaque aire urbaine importante dispose en son centre d'un SCoT qui couvre le PTU de la ville centre, mais pas la totalité de l'aire urbaine. Un SCoT peut être défini sur un espace à peine plus grand que le périmètre du PTU, des SCoT périphériques se partageant alors le reste de l'aire urbaine, comme c'est le cas à Toulouse. Un SCoT peut également s'étendre sur plusieurs aires urbaines et englober deux périmètres de PDU. Plus rarement, le SCoT s'étend sur un espace plus vaste que l'aire urbaine. Dans les grandes agglomérations, le périmètre des SCoT, plus étroit que celui des aires urbaines, ignore largement les espaces fonctionnels. L'enjeu se situe alors dans la mise en cohérence des SCoT voisins. Cela donne lieu à des démarches dites inter-SCoT. L'aire urbaine constitue le plus souvent l'espace de référence pour l'inter-SCoT (comme à Toulouse) ; il est même parfois dépassé.

¹ Elle conduit certains analystes à privilégier l'échelon régional dans l'organisation des transports collectifs : « La région est l'échelon territorial le plus pertinent en termes de mobilité car il est à la charnière entre le global et le local et de plus il colle au mieux à l'éloignement des relations domicile-travail qui augmentent avec la péri-urbanisation » (Guihéry, 2002 : 91).

Mais cela ne résout pas la question de la prise en charge, par l'action publique, de flux de voyageurs ne s'inscrivant vraiment dans aucun territoire institutionnel existant ; d'autant que la coordination entre les PDU, les SCoT et le SRT apparaît relativement floue. Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), dont le SRT, devenu SRIT¹, constitue l'un des volets, « 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 » (article 5 de la LOADDT). La Région doit donc tenir compte de ce qui a déjà été acté au niveau infrarégional. La participation des collectivités infrarégionales aux travaux de préparation des schémas de planification facilite cette prise en compte. En outre, la Région peut être consultée lors de l'élaboration d'un SCoT. Le PDU doit être compatible avec le SCoT, mais aucun lien n'est établi entre le SRADT et le PDU, ce qui répond au souci de non-hiérarchisation entre collectivités locales. Si tous ces documents privilégient généralement les transports collectifs, la cohérence de l'ensemble ne va donc pas de soi.

Le terme de « tiers espace » aide à penser ces évolutions. Martin Vanier (2000 : 305) définit le « tiers espace » comme :

« cet espace mi-urbain mi-rural, c'est-à-dire en somme ni vraiment urbain ni vraiment rural qui s'est développé durant les trente ou quarante dernières années sous les vocables de périurbain, rurbain, exurbain, contre-urbain, etc., et qui, contrairement aux espaces de croissance et d'étalement urbain des étapes précédentes, semble devoir conserver durablement des caractéristiques d'organisation spatiale qui ne le feront ni basculer du côté de la ville en bonne et due forme, ni se fondre dans la campagne éternelle et toujours renouvelée ».

Le « tiers espace » représente entre 15 et 20% de la population française. Or, s'il « existe comme réalité sociale, géographique, voire économique, il n'est actuellement l'objet d'aucune reconnaissance dans le dispositif de l'administration territoriale et, surtout, ne retient pas davantage l'attention des politiques de projet, de régulation, et de l'action publique territorialisée en général » (Vanier, 2000 : 307). Aucune spécificité n'est reconnue à cet entre-deux territorial.

En matière de transports collectifs, le périurbain a des besoins proches des pôles urbains, en raison de densités de population relativement fortes. En même

¹ Schéma régional des infrastructures et des transports.

temps, ses besoins ne se confondent pas avec ceux auxquels sont supposés répondre les transports urbains, notamment parce que le périurbain est construit de manière discontinue. Par le biais de leur compétence en matière de transport, les Régions se sont intéressées à ces zones. Tous les schémas régionaux de transport y font allusion. En outre, certains contrats de plan État-Région prennent le problème à bras le corps avec la mise en place des trams-trains de Mulhouse et Strasbourg en Alsace (CPER 2000-2006 et 2007-2013), l'aménagement de lignes dans la première couronne périurbaine de Toulouse en Midi-Pyrénées (CPER 2000-2006) ou encore le développement du service TER autour de Montpellier, Nîmes, Perpignan et Béziers en Languedoc-Roussillon (CPER 2007-2013). Mais l'accompagnement des besoins de déplacement dans ces zones passe surtout par des coopérations entre échelons territoriaux.

Dans la décentralisation française, l'égalité des statuts et les nécessités de la coordination favorisent la forme contractuelle (Gaudin, 1999). Face à l'imbrication des compétences et à la complexité des problèmes publics, le principal enjeu de la régulation politique est la *gestion des interdépendances* (Duran, 1999 ; Mériaux, 2005). Des tentatives ont eu lieu pour favoriser la collaboration entre collectivités locales. Ainsi, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit la notion de « chef de file » dans la Constitution. L'article 72 stipule ainsi qu' « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». Cette disposition, livrée sans « mode d'emploi », est entourée d'incertitudes (Joye, 2003). Elle semble en outre difficilement compatible avec le principe de non-hiérarchisation entre collectivités locales. Au-delà de l'aspect juridique, ces dernières refusent de subir l'ascendant d'une autre. Dans ce cadre, la coopération ne peut être que volontaire et limitée. Elle est en même temps tributaire des rapports de force politiques et institutionnels.

En matière, plus spécifiquement, de transports collectifs, la loi SRU a rendu possible l'instauration de syndicats mixtes des transports dont les AO partenaires déterminent elles-mêmes, d'un commun accord, le périmètre d'action. Les syndicats mixtes des transports visent à coordonner les services relevant de la compétence de

plusieurs AO, mettre en place un système d'information aux usagers, une tarification commune et/ou des titres de transport uniques à l'échelle du bassin de vie et de déplacements. Leur particularité par rapport aux syndicats mixtes classiques est d'offrir la possibilité de prélever un versement de transport additionnel au taux maximal de 0,5 %¹. Les compétences de ces syndicats doivent impérativement porter sur la coordination des services, de l'information et de la tarification. Mais les AO peuvent aussi leur déléguer l'organisation de services réguliers ou à la demande ou la gestion d'infrastructures de transports.

Cependant, ces syndicats n'ont pas rencontré un grand succès². Les raisons de cet échec font écho à ce qui a été avancé plus haut au sujet des rapports entre collectivités locales. Les AO craignent de se voir dessaisir de leurs compétences. Pour les acteurs des collectivités locales, les syndicats mixtes des transports présentent un risque de perte d'influence. De plus, dans un contexte de concurrence entre territoires, ces acteurs peuvent être réservés sur l'opportunité d'accroître la fiscalité sur les entreprises. Enfin, les modalités de perception du versement transport additionnel sont complexes. Le syndicat mixte suburbain de Nancy a d'ailleurs préféré se financer par les seules contributions de ses membres plutôt que de prélever le versement transport additionnel. Dans ce contexte, la *convention multipartite* reste la forme de coopération la plus fréquemment rencontrée. Contrairement au syndicat mixte, elle présente l'avantage d'être souple, légère et réversible. Elle permet aux AO de s'entendre comme elles le souhaitent sur les mesures à prendre, notamment pour minimiser les effets de coupure entre les différents réseaux (CERTU, 2007a).

¹ Le versement transport est un impôt assis sur la masse salariale des entreprises de plus de neuf salariés. D'abord mis en place en région parisienne, il est progressivement étendu aux autorités organisatrices de transports urbains. Entre 1975 et 1982, le seuil de perception du versement transport, fixé à 100 000 habitants, a joué un rôle décisif dans la création d'autorités organisatrices intercommunales et dans l'extension des PTU. Le taux du versement transport est variable en fonction de la population du PTU. Il est limité à 0,5 % pour les PTU de moins de 100 000 habitants, avec une majoration possible de 0,5% lorsque l'AO est structurée en intercommunalité. Une AO peut porter son taux à 1,75 % si son réseau comporte un transport en commun en site propre.

² On comptait en 2007 huit syndicats mixtes de ce type : le syndicat mixte des transports des Alpes Maritimes (SYMITAM), le syndicat mixte de la communauté tarifaire en Charente-Maritime (SMCTCM), le syndicat mixte des transports de l'Est de l'Étang-de-Berre (SMITEEB), le syndicat mixte des transports en commun de l'Hérault (SMTCH), le syndicat mixte pour l'Intercommunalité des transports de l'Agglomération Mancelle (SMITAM), le syndicat mixte des transports suburbains de Nancy, le syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise (SMTCO) et le syndicat mixte de transports collectifs routiers de la Presqu'île de Guérande-Atlantique. Un seul inclut une Région : celui de Charente-Maritime.

Sur cette question des coopérations entre échelons territoriaux, le cas de l'Allemagne est intéressant. Dans ce pays, la coopération en matière de transport régional est fondée sur des syndicats de transport appelés *Verkehrsverbünde* (unions des transports). Les *Verkehrsverbünde* sont des entreprises de droit privé chargées de développer et de coordonner tout le transport public (hors grandes lignes ferroviaires) ainsi que de gérer les rapports avec les exploitants de transport (contrats, appels d'offre, définition de l'offre, etc.). Elles représentent la dimension opérationnelle des AOT et sont financées par les AOT membres (villes et *Kreise* – arrondissements). Le principe est le suivant : système unique, tarif unique et correspondances multiples pour passer rapidement d'un mode à l'autre. Pour prendre un exemple important, le *Verkehrsverbund Rhein Sieg* couvre plus de trois millions d'habitants, avec trois villes importantes (Cologne, Bonn et Leverkusen) et cinq *Kreise*. Plus léger que le *Verkehrsverbund*, le *Tarifverbund* (communauté tarifaire) fédère le même type d'opérateurs, est constitué des mêmes acteurs publics, mais présente une intégration moins forte. Il ne peut notamment pas fixer les horaires. La création des *Verkehrsverbünde* a largement contribué au succès, en Allemagne, des réseaux *S-Bahn* (des « TER » périurbains avec pénétration souterraine en centre ville, à l'image du RER parisien) et des trams-trains (Guihéry, 2005).

En France, des propositions ont été faites pour mieux organiser les coopérations dans le domaine des transports collectifs. Un rapport du Commissariat général au Plan¹ a ainsi proposé de transposer l'organisation des transports collectifs d'Île-de-France à d'autres régions, notamment les plus urbanisées, comme Rhône-Alpes². La Région aurait alors un rôle de pilote pour conduire l'ensemble des politiques en matière de transports. Celles-ci seraient déclinées localement par les différentes AO. Un autre rapport, produit celui-ci par le Conseil général des Ponts et Chaussées³, préconise de rendre obligatoire la création d'instances de coordination entre AO dans les principales agglomérations. Le périmètre retenu serait au minimum celui de l'aire urbaine de la ville centre et il pourrait être élargi aux aires

¹ Ries, R., Quillerou, G., Baumstark, L., 2003, *Transports urbains: quelles politiques pour demain ?*, Paris, Commissariat général au Plan.

² Nous rappelons que le STIF exerce une compétence globale en matière de transports collectifs et peut déléguer une partie de ses compétences à des AO de second rang si ces dernières souhaitent s'investir davantage.

³ Peigné, H., Demay, A., 2005, *Rapport sur la cohérence des politiques des collectivités locales en matière de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements et de stationnement*, Paris, Conseil général des Ponts et Chaussées.

urbaines voisines. Ces instances prendraient la forme de syndicats mixtes regroupant toutes les AO du périmètre. Comme le STIF en Île-de-France, ce syndicat se substituerait à ses membres pour assurer l'organisation et le financement des réseaux de type RER ou tram-train. Il exercerait également toutes les fonctions portant sur la tarification et l'information multimodales, la création et la gestion des pôles d'échanges, etc. Les autres réseaux d'intérêt local resteraient de la compétence des AO traditionnelles. Le syndicat percevrait le versement transport sur son périmètre d'action en dehors des PTU, ce qui permettrait de gommer les effets de frontière en marge des PTU. Ces propositions visent à mieux prendre en charge des flux de voyageurs importants (dans les aires urbaines, notamment) qui ne sont du ressort d'aucune AO en particulier.

Pour l'heure, plus que l'organisation intégrée (uniquement en vigueur en Île-de-France), le syndicat mixte ou le chef-de-filat, la convention multipartite est le mode privilégié de coopération. La comparaison entre nos quatre terrains permet de mettre en lumière des situations contrastées. Nous allons à présent tenter de remonter aux origines de ce contraste en voyant quelles sont les variables qui influencent la coopération multi-niveaux. Pour cela, nous ouvrirons l'un des principaux dossiers liés à l'intermodalité dans les transports collectifs : la tarification et la billettique¹ multimodales.

1.2.2. Instaurer une tarification ou une billettique multimodale

Les dispositifs de tarification et de billettique multimodales impliquent des coopérations approfondies, à la fois entre AO et entre exploitants. Ils permettent, mieux que les systèmes d'information multimodale, de prendre la mesure du travail collectif dans la mesure où ils nécessitent un réel partage d'information (y compris « sensible ») et des flux financiers croisés importants. Nous aurions pu nous intéresser aux pôles d'échanges. Toutefois, la Région s'insère, à travers les pôles d'échanges, dans des coopérations qui la dépassent largement en raison de l'importance de certains enjeux, liés notamment aux questions foncières, à l'aménagement urbain et à l'interface ville/transports. La tarification et la billettique

¹ Nous rappelons que la billettique renvoie à l'application de l'informatique et de l'électronique aux opérations relatives aux titres de transports.

multimodales permettent au contraire d'analyser les relations entre des « égaux » portant chacun leur propre logique en matière de transport.

L'objet n'est pas ici de décrire dans le détail les différents dispositifs tarifaires et billettiques multimodaux mis en place dans les régions étudiées, mais d'apporter un éclairage particulier, par ce biais, sur les relations entre AO et exploitants situés à différents niveaux. La tarification multimodale incite à l'utilisation des transports collectifs dans la mesure où elle inclut une réduction par rapport à la simple juxtaposition des titres. L'incitation est ici financière. La billettique multimodale, qui ne s'accompagne pas nécessairement de réductions tarifaires, est plutôt un outil permettant une plus grande souplesse d'utilisation. Les cartes à puce communes à différents modes remplacent les titres papier et « hébergent » les titres de différents réseaux¹. Elles sont cependant complexes à mettre en place :

« Derrière la carte, partie émergée de l'iceberg, se cache la complexité de toute l'informatique commerciale des opérateurs de transport concernés. La souplesse recherchée pour le client repose sur la parfaite interopérabilité entre leurs systèmes informatiques. L'énoncé est simple, la solution est terriblement compliquée lorsqu'on part de systèmes de vente totalement étanches fabriqués au départ pour répondre à des caractéristiques d'organisation de marchés différents qu'il s'agit justement de réunir. Les systèmes de vente et les systèmes de prix des réseaux routiers pour les bus et cars sont par exemple très différents de ceux du réseau ferroviaire. La complexité s'accroît lorsqu'il s'agit, et c'est toujours la finalité, de servir une nouvelle offre commune, mise au point sous l'impulsion des autorités organisatrices concernées, nécessitant des accords tarifaires (prix et mesures sociales), des accords de distribution, des accords de partage du financement des politiques de transport. Ajoutée à une légitime prudence à l'égard des risques de fraude technologique, la complexité de ces accords est la raison principale qui fait aujourd'hui de la Région – et non pas de la France entière – l'échelle territoriale de base de la billettique » (de Chantérac, 2006 : 21).

Après l'augmentation de l'offre TER, l'achat de matériel roulant, la modernisation des gares, les Régions cherchent de nouveaux moyens pour favoriser le report modal vers le TER et les transports collectifs en général. La mise en place de dispositifs tarifaires et billettiques multimodaux constitue l'un de ces moyens. La

¹ La carte *Ourà* en Rhône-Alpes est sans doute le modèle le plus abouti du genre. Le déploiement progressif de cette carte a débuté en décembre 2005 dans la zone de Grenoble et s'échelonna jusqu'en 2009. Il s'agit d'un « passeport » unique commun au réseau TER, aux huit réseaux départementaux et à 23 réseaux urbains. Mais on peut également citer, dans la même veine, les dispositifs *Modalis*, en Aquitaine (réseau TER et réseau de l'agglomération bordelaise), et *Korrigor*, en Bretagne (TER périurbain de Rennes, réseau urbain de Rennes et réseau du département de l'Ille-et-Vilaine).

perte de recettes liée aux réductions consenties par les AO est supposée être compensée par un effet d'induction de clientèle. Mais ce phénomène ne se vérifie pas toujours. À travers le panorama suivant, nous allons voir quels sont les dispositifs qui ont vu le jour dans les régions étudiées et quelles sont les conditions qui ont favorisé ou, au contraire, freiné leur mise en place.

En *Alsace*, les dispositifs tarifaires *AlsaPlus Job* et *AlsaPlus Campus* permettent de combiner un abonnement TER avec un ou deux abonnements de transport urbain ou interurbain¹. L'abonnement combiné² coûte moins cher que la somme des abonnements séparés (chaque AO consent une réduction tarifaire). *AlsaPlus* a été déployé sur Strasbourg, puis Mulhouse et Colmar. Depuis 2007, ce dispositif a été étendu aux villes moyennes de la région (Haguenau, Obernai, Sélestat et Saint-Louis) qui se sont dotées d'un transport urbain. La mise en circulation, à Strasbourg, d'une première ligne de tramway en 1994 et d'une seconde six ans plus tard a été un accélérateur de l'intermodalité dans la région, d'autant que cette période correspond à une phase importante de développement des TER. La question du passage d'un mode à l'autre se posait en effet de plus en plus. *AlsaPlus* représente plusieurs milliers d'abonnements chaque année. De manière générale, les abonnements se vendent bien en Alsace, à tel point que cela contribue à expliquer le décalage entre la forte fréquentation du TER et une couverture des charges par les recettes assez faible, chaque abonné induisant un coût supplémentaire pour la Région. Toujours au titre des tarifications multimodales, Mulhouse propose, en collaboration avec la SNCF, des forfaits *Traima* permettant d'utiliser à la fois le réseau urbain et le réseau ferroviaire à l'intérieur du PTU, qui compte huit gares³. Ce

¹ Nous ne reviendrons pas sur l'un des aspects fondamentaux de l'intermodalité en Alsace, qui est l'intermodalité transports collectifs-vélo. Le vélo est un mode de transport très utilisé dans les villes alsaciennes. À Strasbourg, notamment, la ville est plate, peu étalée et offre 480 km de pistes cyclables. Le centre est interdit aux voitures. D'importants parcs à vélo sécurisés sont situés à proximité de la gare et des stations de tramway et de bus. Cela contribue à expliquer pourquoi la part du vélo dans les déplacements urbains dépasse les 11% alors qu'elle n'est que de 2%, en moyenne, dans le reste de l'Hexagone. « Faut-il supprimer la voiture ? », *Le Nouvel Observateur*, 20-26 septembre 2007.

² La tarification combinée permet de réaliser des correspondances entre plusieurs réseaux à un tarif moins élevé que l'addition des tarifs de chaque réseau. Elle se distingue de la tarification intégrée, qui consiste en un titre unique permettant la libre circulation à l'intérieur d'une zone donnée, quel que soit le mode de transport utilisé.

³ Le PTU de Mulhouse compte 24 communes, dont les 16 qui constituent la communauté d'agglomération.

type de dispositif est uniquement à l'état de réflexion dans les autres régions étudiées.

S'agissant de la billettique multimodale, la carte *Alséo* est disponible depuis 2006. Elle concerne pour l'instant les abonnés *AlsaPlus* empruntant le réseau urbain de Strasbourg¹. Cette carte à puce remplace les titres papiers et la carte *Badgé* utilisée sur le réseau urbain de Strasbourg. Elle permet la validation sur les bornes du réseau de la CTS (Compagnie des transports strasbourgeois), ainsi que le contrôle sur les réseaux urbain et TER. Les autres villes, comme Mulhouse, utilisent des billets papier et n'ont pas pour l'instant l'intention de passer au système de carte à puce :

« Mulhouse vient d'avoir son tram, et avant d'investir dans la billettique, ils veulent investir dans le développement du réseau. Ils disent qu'avec un ticket, ça marche »².

« La crainte qu'on avait, c'est que ça ne marche pas du premier coup. On fait un tram, on chamboule le réseau de bus, si en plus on imposait de la billettique avec des ratés inévitables... [...] On laisse l'innovation à d'autres, où les majorités politiques sont plus confortables »³.

La mise en place de dispositifs intermodaux implique bien entendu une coopération entre AO et exploitants. Mais la technicité des débats n'enlève rien à l'importance de l'accord politique :

« On ne peut pas être multimodal si on ne travaille pas en partenariat. Ce n'est pas toujours facile, chacun a ses contraintes, en termes de systèmes informatiques, de prestataires de services, propres à chaque opérateur. [...] L'AO donne une impulsion. En l'occurrence, il faut quand même que la communauté urbaine et la Région soient d'accord sur le principe ; après ils nous donnent un mandat et on propose une solution »⁴.

« J'ai été fortement impressionné par le dispositif suisse de tarification. C'est, très simplement, un abonnement qui est un droit d'entrée sur le réseau. [...] Je me suis dit qu'il fallait qu'on aboutisse au même type de tarification. On a eu plusieurs expériences. On a fait des études systématisation. On a vu ce qu'on pouvait faire avec la billetterie. Ce qui est ressorti de deux ans d'études, c'est : si vous n'avez pas d'accord politique, vous avez beau avoir le système le plus sophistiqué, ça ne sert à rien. On est tombé sur des impasses qu'on a dû surmonter par des discussions politiques pour trouver des systèmes de prise en charge. Dire que c'est l'augmentation du trafic qui va vous payer ça, vous ne le faites pas entendre à une

¹ Étant donné le nombre d'usagers concernés, ce dispositif constitue une application marginale par rapport à ce que l'on observe dans les transports urbains, où plusieurs dizaines de milliers de cartes sont vendues chaque année.

² Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF de Strasbourg (28 février 2007).

³ Entretien avec le secrétaire général du SITRAM (syndicat intercommunal des transports de l'agglomération mulhousienne) (15 mai 2007).

⁴ Entretien réalisé par M. Ollivier-Trigalo avec un responsable de la direction régionale SNCF de Strasbourg (2 juin 2005).

AO urbaine ! Il faut que les élus mouillent leur chemise. Toutes les tarifications qu'on a mises en place en Alsace, ce sont des accords politiques de négociation de recettes qui ont permis de mettre en place des accords »¹.

L'aptitude au travail collectif, que nous avons évoquée au sujet des systèmes d'acteurs régionaux, est à nouveau observable ici. Au style de *leadership* plutôt consensuel d'A. Zeller s'ajoute un effet de taille et d'homogénéité politique de la région. L'Alsace est un petit territoire où les élus sont très majoritairement orientés à droite et en interrelation soutenue. Mais les relations sont plutôt bonnes, également, avec les collectivités dirigées par la gauche². Les clivages politiques sont bien réels et les conflits interpersonnels peuvent être rudes (y compris au sein des mêmes formations, comme semble l'indiquer avec constance l'exemple strasbourgeois). Mais ils ne vont pas à l'encontre de ce qui est perçu comme un intérêt partagé :

« À l'époque de Rudloff, il était aussi maire de Strasbourg, donc il y avait les difficultés normales de techniciens. En plus, la ville était pilotée techniquement par une équipe de routiers, donc ça ne facilitait pas spécialement la vie. [...] Ensuite, il y a eu l'équipe Trautmann, qui est passée au tram et là, les relations étaient bien meilleures parce que toute l'équipe technique a été changée »³.

« Ce qui est déjà clair, c'est qu'il n'y a pas besoin que la Région soit du même bord politique que l'AO urbaine pour que la coopération passe bien. La Ville de Mulhouse et celle de Strasbourg étaient dirigées par des socialistes, la Région était de droite, et il y a eu des projets en commun sans trop de problèmes. Ça n'a pas marché mieux quand Strasbourg est passée à droite. Ça n'a pas boosté la coopération »⁴.

« En Alsace, il y a une habitude du consensus par rapport à d'autres régions. [...] Le consensus existe indépendamment des étiquettes politiques. Strasbourg était à gauche, Mulhouse est à gauche aujourd'hui, mais toutes les AOT (il y en avait 8, il y en a 10 aujourd'hui) ont la volonté de travailler ensemble pour offrir quelque chose de cohérent. En Alsace, on dit : on y va tous ou pas du tout. On a des projets et des réalisations en matière de tarification qui intègrent toutes les AOT. C'est peut-être la spécificité du territoire alsacien. Ce n'est pas toujours facile, mais il y a une volonté

¹ Entretien avec un ancien directeur adjoint des transports et des déplacements de la Région Alsace (6 mars 2007).

² Le fait que le PS alsacien soit traditionnellement dominé par des rocardiens (Kleinschmager, 2002) et des élus se situant plutôt à « la droite de la gauche » a sans doute favorisé le dialogue. Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse depuis 1989, illustre bien cette tendance. Partisan d'une union avec les centristes aux élections municipales de 1989, ses prises de position sur les politiques économiques et la sécurité l'éloignent progressivement des principaux courants du PS. Ce « blairiste » auto-proclamé finira par rejoindre le gouvernement Fillon en 2007, ce qui ne l'empêchera pas d'être réélu (de justesse) à la mairie de Mulhouse en 2008 face à son ancien premier adjoint, resté socialiste.

³ Entretien avec un ancien directeur adjoint des transports et des déplacements de la Région Alsace (6 mars 2007).

⁴ Entretien avec un ancien DDTER Alsace (20 mars 2007).

politique, parfois difficile à traduire sur le plan technique, parce qu'il y a des intérêts divergents »¹.

L'expression d'une volonté politique forte en matière de transports collectifs, de la part de la Région comme des principales agglomérations (qui se sont dotées d'un tramway et qui verront circuler, dans les prochaines années, un tram-train), incite à la coopération. Sans exagérer l'importance culturelle du consensus, on retrouve ici un autre trait observé dans l'analyse des systèmes d'acteurs régionaux, qui est la multiplication des lieux de discussion. En plus du comité régional des transports, déjà évoqué, les dix AO alsaciennes discutent de sujets communs au sein de comités de coordination technique, les COCOAOT². Ces comités, qui n'existent pas dans les autres régions étudiées, se réunissent tous les deux mois pour travailler sur des dossiers précis, comme la tarification multimodale ou l'articulation des offres de transport sur le terrain.

Dans le *Centre*, la tarification *Starter* permet de combiner sur un titre unique un abonnement TER domicile-travail ou domicile-étude et un abonnement urbain à Tours, Orléans et/ou Blois. Cette combinaison de tarifs est diminuée d'une réduction sur le total. Elle utilise la billetterie SNCF. Cela n'est pas le cas de *Multipass*, qui est une carte à puce contenant un abonnement TER et les titres de transport utilisés sur les réseaux urbain de Tours et interurbain de l'Indre-et-Loire. Cette carte s'adresse aux personnes disposant d'un abonnement TER sur les lignes Tours – Orléans, Tours – Chinon, Tours – Loches et Tours – Chartres. Sur l'agglomération d'Orléans, une carte à puce sert de support aux abonnements ferroviaire et urbain, mais sans proposer de tarification spécifique.

Les dispositifs tarifaires et billettiques multimodaux sont tributaires de deux types de relations, qui contribuent à d'importantes différenciations infrarégionales dans le Centre : celles entre exploitants et celles entre élus. À ce titre, la configuration semble meilleure à Tours, où l'exploitant urbain est Keolis (filiale de la SNCF) et où le président de l'Agglomération est Jean Germain, également premier vice-président de la Région, qu'à Orléans, dont l'Agglomération est dirigée par la

¹ Entretien avec le directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace (28 février 2007).

² Comités de coordination des autorités organisatrices de transport.

droite et dont l'exploitant urbain est une filiale du groupe Transdev, concurrent du groupe SNCF¹ :

« On a beaucoup de mal à travailler avec la Région sur [la billettique multimodale]. La Région a une expérience sur Tours, qui est *Multipass*, qui date du début des années 2000. Elle été portée essentiellement par la SNCF. La Région a financé. L'exploitant l'a mise en place d'autant plus facilement que sur Tours, c'est Keolis qui est exploitant, donc c'était assez simple à mettre en oeuvre. Nous, on a un exploitant Transdev avec une vraie dynamique, une vraie réflexion propre à Transdev. On va clairement rentrer dans un conflit d'intérêt SNCF-Transdev sur les choix en matière de billettique. Et là, on sent beaucoup moins la Région à même d'apporter une expertise propre, à terme, pour prendre un peu de hauteur, pour se dire : quelle vision régionale de l'interopérabilité et comment on la met en œuvre ? La maturation de la réflexion n'a pas abouti. La Région dit : on a *Multipass* à Tours, on veut appliquer les mêmes règles à Orléans »².

« Le président de l'Agglo de Tours est vice-président du conseil régional, donc ça va bien ! »³.

« Le fait que Jean Germain soit président de l'Agglo, président du SITCAT [syndicat intercommunal de transports urbains de l'agglomération de Tours], vice-président de la Région, c'est plus facile »⁴.

Contrairement à l'Alsace, cette Région se caractérise par un dialogue assez faible entre AO. Le rôle des exploitants dans la mise en œuvre de la tarification et de la billettique multitmodales s'en trouve renforcé :

« La volonté de la Région, c'est d'étendre progressivement la billettique. [...] Normalement, ça devrait être un travail d'AO. L'Agglo de Chartres aurait dû contacter la Région. C'est une grosse difficulté. Dans cette région, tout se passe par les exploitants. Et quand on a besoin d'une validation politique, le mec dit : je ne suis pas sûr »⁵.

¹ La gestion de l'exploitation des transports urbains est généralement confiée à un opérateur extérieur, soit à une société appartenant à un groupe national, soit à une société d'économie mixte (SEM). En 2005, les groupes Keolis (filiale de la SNCF), Connex (filiale de Véolia Environnement) et Transdev (filiale de la Caisse des dépôts et consignations) détenaient 80% du marché des transports urbains et interurbains de province (38% pour Keolis, 24% pour Connex et 16% pour Transdev). Cour des Comptes, *Les Transports publics urbains*, rapport au président de la République, avril 2005.

² Entretien avec un cadre de la direction des infrastructures et des déplacements de l'Agglomération d'Orléans (30 mai 2007).

³ Entretien avec un ancien directeur régional voyageurs de la région SNCF de Tours (9 mai 2007).

⁴ Entretien avec la directrice technique du SITCAT (30 mai 2007). J. Germain a succédé en 1995 à Jean Royer, élu maire de Tours pour la première fois en 1959. Le remplacement de J. Royer par J. Germain a eu des conséquences importantes en matière de transports collectifs. Ce dernier est en effet parvenu à « surmonter les réticences des maires des villes périphériques et à mettre en place une communauté d'agglomération. Il s'agit d'une véritable rupture par rapport à la politique de Jean Royer, qui a toujours privilégié le développement de Tours *intra muros*. [...] À partir de cette structure, il [a pu] conduire des politiques ambitieuses en faveur de sa ville et, au premier rang de celles-ci, le projet d'un transport en site propre » (Roy, 2002 : 329).

⁵ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF de Tours (14 juin 2007).

« Le rôle des exploitants dans cette région est assez rare. Il n'y a qu'à voir la tarification intermodale. Les élus n'ont pas de culture des transports. Je peux vous dire qu'il n'y a qu'ici que j'ai rencontré ça. Ailleurs, c'était quand même sous l'égide des politiques. De l'expérience que j'ai des différentes agglomérations où je suis passé, les politiques sont jaloux de leurs prérogatives et mettent en place ces tarifications intermodales ou combinées [...] Entre opérateurs, on se parle plus que ne le font les AO. C'est l'une des caractéristiques de cette région »¹.

Les difficultés du dialogue entre AO peuvent en partie s'interpréter au miroir de l'Alsace. Le Centre présente des caractéristiques politiques opposées à cette dernière région. Le territoire du Centre est vaste. Les collectivités locales y sont plus nombreuses. Les interactions entre élus sont en conséquence plus distendues. De même, le Centre est une terre de grande hétérogénéité politique. Si les parlementaires de cette région sont en majorité de droite (il n'y a que 6 députés de gauche sur les 23 élus dans la région), la Région est passée à gauche après avoir longtemps été dirigée par la droite, Tours et Blois sont dirigées par la gauche, Orléans, Chartres, Bourges et Châteauroux par la droite ; quant aux Départements, ils sont également divisés : l'Eure-et-Loir, le Loir-et-Cher et le Loiret sont à droite ; le Cher, l'Indre, l'Indre-et-Loire, à gauche. Dans cette région, les Départements ont un temps fait figure de contre-pouvoir par rapport à la Région. Ainsi, en 2002, six conseils généraux ont rédigé une plate-forme interdépartementale critique envers la politique régionale en pointant le manque de concertation, les retards des projets routiers ou encore l'irréalisme de la réouverture de Chartres – Orléans (Subra, 2005). Cette opposition unitaire au conseil régional n'est plus d'actualité puisque la moitié des Départements sont aujourd'hui dirigés par un exécutif de gauche.

Au-delà des divergences partisans, les rapports entre la Région et les Départements sont marqués par des phénomènes de concurrence institutionnelle. Il n'existe pas, dans le Centre, de réelles traditions de coopération entre territoires, comme il en existe par exemple en Bretagne. La Région peine ici, depuis les débuts de la décentralisation, à s'ériger en agent de mobilisation des échelons infrarégionaux, en particulier face aux Départements (Pasquier, 2004). Cette situation de forte concurrence ne facilite pas le dialogue entre collectivités.

L'intermodalité n'apparaît pas, sauf peut-être à Tours, comme un enjeu partagé. La relative absence des AO sur cette question en témoigne. Cela rend toute

¹ Entretien avec un dirigeant de la SETAO (Société d'exploitation des transports de l'agglomération orléanaise) (17 octobre 2007).

évolution difficile dans un contexte où, dans le Centre comme ailleurs, les exploitants urbains ne sont pas nécessairement intéressés par des dispositifs tarifaires et billettiques multimodaux qui ne touchent qu'une part très faible des flux de voyageurs qu'ils ont à gérer :

« Nous, faire de la billettique avec du TER, sachant qu'il y a 2% de la population qui va prendre le TER ... La Région a toute sa légitimité à être porteuse »¹.

Le cas du Centre permet de mettre en lumière l'importance des relations à la fois entre AO et entre exploitants. Il faut toutefois nuancer quelque peu ce point de vue en insistant sur le rythme de réflexion différencié des Agglomérations. L'extension des dispositifs billettiques multimodaux, en particulier, est intimement liée au renouvellement des systèmes utilisés par les réseaux urbains :

« Les systèmes des agglomérations connaissent des générations. Quand elles changent de système, elles le font pour plusieurs années. Il se trouve justement que l'agglomération d'Orléans arrive à obsolescence de son système. On essaie d'étendre la billettique TER sur cette agglomération. Mais on est disposé à travailler avec d'autres agglomérations, comme Chartres, qui est en phase de renouvellement »².

En *Languedoc-Roussillon*, l'attention portée à la tarification et à la billettique multimodales permet à nouveau de vérifier l'importance de la césure introduite par l'élection régionale de 2004. À l'époque où J. Blanc dirigeait la Région, l'affrontement systématique avec G. Frêche et ses partisans dépassait de loin, nous l'avons évoqué, les tensions classiques entre intérêts institutionnels et produisait des formes singulières de régulation politique³. Ces conflits personnalisés, quasi-ritualisés, ont longtemps coupé court à tout dialogue entre les principales collectivités languedociennes⁴. Dans ces conditions, la mise en place de dispositifs multimodaux était difficile à envisager :

¹ Entretien avec un dirigeant de la SETAO (17 octobre 2007). Selon un responsable de la Région SNCF de Tours, 1 800 clients du TER Centre utilisent la billettique. Ce chiffre doit être rapporté aux 200 000 cartes *Multipass* vendues sur le réseau urbain de Tours.

² Entretien avec le directeur des infrastructures et des transports de la Région Centre (17 mai 2007).

³ À ce sujet, les observations d'E. Négrier (1998c) dans le domaine de la culture et de la recherche confirment celles d'H. Hatzfeld (1991) en matière éducative.

⁴ Le SRT de 1999 porte la marque de ces conflits. Alors que les avis exprimés par les collectivités locales lors du travail préparatoire à la réalisation du schéma figurent en annexe du SRT final, l'Agglomération de Montpellier et les Départements (à l'exception de la Lozère et des Pyrénées-Orientales) ont choisi de ne pas rendre de contribution formelle.

« C'est là qu'on a le plus de retard par rapport aux autres régions. Pour avancer très vite dans des dossiers de cette nature, il faut que les politiques aient envie de travailler ensemble. Chacun développe ses propres projets. Il y a peu de pontage »¹.

La stratégie de l'évitement concernait aussi les techniciens des AO. À titre d'illustration, le chef du service « transports » de l'Agglomération de Montpellier admettait ne pas connaître le nom du chef de service « transports » du conseil régional².

Cette situation a profondément évolué après 2004 :

« À partir du moment où la Région a changé en 2004, alors que l'équipe précédente ne parlait pas du tout d'intermodalité, ça a été tout naturel. C'est un des premiers engagements pris par la Région d'aujourd'hui de créer des cartes intermodales. C'est un processus classique, normal »³.

La Région a ainsi lancé une tarification zonale multimodale (*Kartatoo*). Cet abonnement travail et études permet d'emprunter le TER ainsi que le réseau de transport urbain de l'agglomération de la zone de départ et le réseau de transport urbain de l'agglomération de la zone d'arrivée, avec une tarification inférieure à la juxtaposition des abonnements. Sept zones sont desservies : Nîmes, Lunel, Montpellier, Sète, Agde, Béziers, Narbonne. Paradoxalement, les négociations visant à la mise en place de ce dispositif ont été plus compliquées avec Montpellier (Agglomération dont le président, G. Frêche, est aussi celui de la Région) qu'avec les autres Agglomérations, pourtant toutes orientées à droite (sauf Narbonne à partir de 2008). Les discussions ont même été plus faciles à Nîmes, ville pourtant opposée à la Région sur d'autres dossiers⁴.

Il y a plusieurs raisons à cela. D'une part, à Nîmes, l'exploitant est Keolis :

« Avec le transporteur urbain [de Nîmes], on n'a pas de souci. C'est un ami »⁵.

¹ Entretien avec un ancien DDTER Languedoc-Roussillon (26 janvier 2004).

² Entretien avec le chef de service « transports » de l'Agglomération de Montpellier (8 avril 2004).

³ Entretien avec le directeur général de TAM (Transports de l'agglomération de Montpellier) (29 octobre 2007).

⁴ On pense notamment au projet de viaduc de Courbessac, qui doit permettre de réduire les temps de parcours et de renforcer les dessertes entre Nîmes et Alès. Porté par Max Roustan, député-maire d'Alès, la Région, le conseil général du Gard, RFF et la SNCF, ce projet est contesté par Jean-Paul Fournier, le maire de Nîmes, en raison des nuisances qu'il implique pour les habitants du quartier concerné.

⁵ Entretien avec un responsable de la direction régionale SNCF de Montpellier (15 mars 2007).

« Ça peut faciliter car on n'est pas concurrent, alors qu'à Montpellier, c'est Transdev¹, donc on est des concurrents, pas aujourd'hui, mais demain, oui. Avec eux, au début, ça a été un peu froid »².

Cette situation confirme l'importance des relations entre exploitants, déjà mise en évidence dans le cas du Centre. D'autre part, le grand projet politique de G. Frêche, en tant que président de Montpellier Agglomération, est la création d'une communauté urbaine allant de Montpellier jusqu'à Sète³. Les « hauts fonctionnaires » de l'Agglomération se sont fortement approprié ce projet. Cela explique les résistances suscitées par l'idée d'une tarification multimodale, qui renforce en les matérialisant l'existence de limites territoriales que l'Agglomération souhaiterait justement voir évoluer. Toutefois, le fait que G. Frêche cumule les fonctions de président de Région et de président de l'Agglomération a permis de faire avancer le dossier :

« Quand le président de Région est le président de la plus grosse agglo, ça aide. Aujourd'hui, c'est la Région qui prend ça en main, mais avec toutes les susceptibilités. L'agglo de Montpellier est un mastodonte par rapport aux autres. Là, la chance, c'est d'avoir le même président. Ça permet les arbitrages. Si ce n'était pas le cas, on aurait beaucoup plus de mal à développer notre projet intermodal »⁴.

Depuis 2004, la Région a progressé assez rapidement en matière d'intermodalité. Les acteurs ont également lancé des réflexions pour mettre au point une billettique commune (*Kartatoo* ne faisant que juxtaposer, matériellement, des titres). Mais comme toujours, les acteurs se heurtent ici à des difficultés techniques :

« La difficulté pour mettre en place ce quelque chose, c'est qu'à un moment donné, il va falloir faire des choix, choisir des normes. Quand on commence à décliner les spécifications, c'est le premier qui va imposer son interopérabilité. C'est interopérable, mais ce n'est pas universellement interopérable. L'autre peut mettre en place un système qui peut être aussi interopérable, mais ils ne pourront pas communiquer tous les deux, parce qu'ils n'ont pas les mêmes spécifications dès le départ »⁵.

Le même problème se pose à Montpellier qu'à Strasbourg, où la validation dans les transports urbains est systématique. Un protocole d'intermodalité a été signé par les

¹ Le réseau urbain de Montpellier est géré par une SEM dont Transdev est actionnaire.

² Entretien avec une responsable de la direction régionale SNCF de Montpellier (3 mai 2007).

³ Le projet de communauté urbaine s'est récemment transformé en projet de nouvelle communauté d'agglomération.

⁴ Entretien avec un responsable de la direction régionale SNCF de Montpellier (15 mars 2007).

⁵ Entretien avec un chef de service de la direction des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon (13 mars 2007).

14 AO de la région (AO urbaines, Départements et Région)¹. Il ne s'agit que d'un accord-cadre, mais l'objectif a été formulé d'évoluer vers un système billettique unique et un système commun d'information à l'utilisateur. Montpellier a son propre système billettique. Celui-ci arrive à obsolescence et devrait être remplacé dans quelques années, à l'horizon de la mise en service de la troisième ligne de tramway. À l'inverse, Nîmes n'a pas de système spécifique, ce qui rend possible à court terme la mise en place d'une billettique commune avec la SNCF.

En réalité, les difficultés « techniques » renvoient essentiellement à des conflits d'intérêts entre exploitants :

« Là où le blocage est sérieux, c'est au niveau du privé, des exploitants. Eux, ils ont chacun des aires de marché à préserver, des barrières à l'entrée. Tout le mécanisme concurrentiel bloque le processus. On arrive plus facilement à fédérer des politiques que des acteurs du transport. Il peut y avoir une volonté politique, mais si le grand groupe bloque, le truc ne se fera pas. Si c'est un petit transporteur, il y a moyen de s'arranger, mais si c'est un grand groupe avec un système d'aide à l'exploitation très sophistiqué, ça devient tout de suite plus compliqué »².

D'autant que, comme les dirigeants du réseau urbain de Mulhouse, ceux de Montpellier doutent de l'intérêt d'une billettique commune :

« On est des AO différentes, c'est normal qu'on ait des systèmes différents. Sauf qu'en France, on ne pense intermodalité qu'avec un objet, une carte. Je prends un exemple. Trois cartes, ça représente ça d'épaisseur. Le seul intérêt d'avoir une carte commune, c'est de diminuer cette épaisseur. Et ça coûte 100 millions d'euros si on veut refaire les systèmes billettiques de tous les opérateurs du Languedoc-Roussillon. Ce n'est pas le sujet ! »³.

Cet exemple confirme que, pour ce type de projet, l'accord politique est un pré-requis, mais que la volonté de coopération des opérateurs est indispensable. En revanche, en matière de tarification, l'accord politique, s'il ne se suffit pas à lui-même, constitue tout de même l'élément le plus important de la coopération.

En *Midi-Pyrénées*, les dispositifs tarifaires et billettiques intermodaux commencent tout juste à voir le jour. Des expériences de titres combinés ont été

¹ Les rapports entre la Région et les Départements ont évolué depuis 2004. Alors qu'il n'y avait auparavant presque aucune relation entre la Région et les quatre Départements dirigés par la gauche (Hérault, Gard, Aude, Pyrénées-Orientales), le conseil régional a signé des contrats, sur le modèle des contrats d'agglomération et de pays, avec l'ensemble des Départements formant son territoire.

² Entretien avec un chef de service de la direction des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon (13 mars 2007).

³ Entretien avec le directeur général de TAM (29 octobre 2007).

conduites à Auch et Tarbes, choisies en raison de flux ferroviaires assez importants, d'une volonté, de la part de ces villes, de proposer une tarification combinée à leurs habitants et sans doute aussi parce que ces deux réseaux urbains sont gérés par des filiales de Keolis. Une tarification combinée (SNCF/Ville de Toulouse) est proposée sur l'axe Toulouse – Muret. La tarification urbaine est acceptée entre Toulouse et Colomiers. La billettique multimodale commence également à se développer. La carte à puce *Pastel* permet d'utiliser les réseaux urbain de Toulouse, interurbain de la Haute-Garonne et permettra, à partir de l'automne 2009, d'utiliser le réseau TER. Elle s'adresse aux abonnés, aux jeunes et aux scolaires, aux familles nombreuses et à tous les bénéficiaires de la gratuité. Cette carte doit par la suite être étendue à d'autres réseaux. Elle ne s'accompagne pas de réductions tarifaires. Comme toujours avec ce type de dispositif, les discussions entre AO et exploitants achoppent sur de nombreux points techniques renvoyant plus ou moins directement aux intérêts en présence.

Étant donnée la configuration socio-spatiale de la région Midi-Pyrénées, le principal enjeu en matière d'intermodalité concerne Toulouse. Or, les relations entre Toulouse et la Région sont assez difficiles. Toulouse présente la particularité d'être organisée en trois communautés d'agglomération : la communauté d'agglomération du Grand Toulouse (25 communes, dont la Ville de Toulouse), le SICOVAL (36 communes situées au Sud-Est de la ville) et la communauté d'agglomération du Muretain (14 communes). Cette situation ne devrait théoriquement pas poser de problème majeur du point de vue de la gestion des transports collectifs puisque les transports urbains sont pris en charge par un syndicat mixte, Tisséo-SMTC, qui comprend le Grand Toulouse, le SICOVAL, et le syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT), qui regroupe 23 communes autour de Portet-sur-Garonne. Jusqu'en 2006, celui-ci comprenait également le Département de la Haute-Garonne. Cependant, le conseil régional et l'Agglomération de Toulouse n'ont pas la même approche de ce que devrait être une tarification combinée. La Région et la SNCF estiment que celle-ci doit proposer une réduction par rapport à la somme des deux abonnements tout en évitant la problématique du « mur tarifaire »¹. L'Agglomération défend au contraire le principe d'une tarification « plate » au sein du PTU, ce qui revient, pour l'utilisateur, à payer un prix unique, que le

¹ Rupture générée par la limite de validité d'une tarification.

déplacement fasse 500 mètres ou 30 kilomètres. Pour la SNCF, cette conception est problématique :

« Il y a des effets pervers. Plus le PTU s'étend, plus on se retrouve à faire 40 km pour le prix d'un ticket de bus, ce qui est complètement en dehors du marché. Si on augmente le prix unitaire du ticket, on se retrouve à payer deux euros pour faire 100 mètres. Là, il y a une incitation forte à la fraude. Et puis avec ce principe, on va avoir beaucoup de voyageurs dans les trains sur les quatre premiers kilomètres, alors qu'on a des trains qui en font 80. Donc on va dimensionner notre parc, notre capital, pour un parcours qui correspond à 4 ou 5% de l'offre. Comme le PTU fait 40 km, ça devient ubuesque ! À Versailles, qui est à 17 km de Paris, on est déjà en zone 4, et nous on voudrait qu'à Muret, qui est à 20 km de Toulouse, on soit au même prix que la zone 1 ! Je ne dis pas que c'est débile, c'est cohérent avec une politique de déplacements, mais à l'échelle du transporteur, ça devient ardu »¹.

Dans la période récente, le dialogue entre la Région et les acteurs du transport urbain a été marqué par le conflit qui a opposé le Grand Toulouse et le conseil général, les deux organismes qui dirigeaient Tisséo-SMTC. La délégation de service public (DSP) de 1993 a été remportée par la SEMVAT², qui gère le réseau urbain de Toulouse depuis 1973. Une nouvelle procédure a été organisée en 1998, puis en 2004. Mais lors de cette dernière, deux candidats seulement se sont manifestés, ce qui a été jugé insuffisant par le conseil général. En décembre 2004, l'exploitation du réseau a été confiée à Connex (devenu Veolia Transport). C'est à ce moment que le conflit, plus ou moins larvé jusqu'ici, a éclaté entre les membres du conseil syndical de Tisséo-SMTC. Le conseil général, de gauche, rejetait le mode de gestion en DSP alors que le Grand Toulouse, de droite, le soutenait. Finalement, la décision a été prise en novembre 2005 d'exploiter le réseau en régie :

« Il y a eu un débat politique : DSP ou régie, régie ou DSP, avec des votes, des contre-votes, etc. Nos élus se sont focalisés là-dessus. Donc le tram a pris du retard, le PDU a pris du retard, les bus en site propre ont pris du retard. [...] Entre temps, il y a eu un changement de présidence. Le Grand Toulouse est revenu au pouvoir avec Moudenc³. Le Département allait voir les élus du SICOVAL et du SITPRT pour leur dire : si vous votez pour la DSP, je vous retire les subventions sur vos communes. Il y a eu des votes, dont un en faveur de la régie le 17 novembre 2005, régie à mettre en œuvre au 1^{er} janvier 2006. Donc ça a été un coup dur pour Connex, qui a fait le service minimum, mais qui a au moins exploité le réseau jusqu'en décembre. Et en janvier, la régie était prête. Tout a basculé en régie en un mois et demi »⁴.

¹ Entretien avec un responsable de la direction régionale SNCF de Toulouse (3 juillet 2007).

² Société d'économie mixte des voyageurs de l'agglomération toulousaine, dont les capitaux étaient publics à 80% et privés à 20% (dont 9% appartenant à Transdev).

³ Le SMTC était en effet organisé selon un principe de présidence tournante.

⁴ Entretien avec un responsable de la direction du développement de Tisséo-SMTC (16 juillet 2007).

Ce conflit doit être replacé dans un contexte plus général où le Département peine à exister face à la métropole toulousaine. Cette concurrence territoriale prend d'ailleurs le dessus sur les rivalités partisans qui opposent Toulouse, aux mains de la droite depuis 1971, et le conseil général, tenu par la gauche depuis la Seconde guerre mondiale¹.

En janvier 2006, un amendement à la loi relative à la sécurité et au développement des transports a été voté à l'Assemblée nationale. De portée générale, il obligeait localement le conseil syndical du SMTC à accorder à la communauté d'agglomération une majorité de voix alors que le Grand Toulouse et le conseil général disposaient jusqu'ici du même nombre de voix. Selon l'un de nos interlocuteurs, le président du Grand Toulouse, Jean-Luc Moudenc, serait l'instigateur du fameux amendement. Le conseil général, qui continuait toutefois d'apporter le même financement que le Grand Toulouse, a décidé de quitter Tisséo-SMTC. Une nouvelle évolution a eu lieu en 2008 avec le remplacement de J.-L. Moudenc (UMP) par Pierre Cohen (PS) à la tête du Grand Toulouse.

Si la nouvelle configuration politique peut être favorable au développement de l'intermodalité dans la région de Toulouse, la « guerre du SMTC » n'en a pas moins contribué à retarder les discussions au sujet de la tarification et de la billettique multimodales :

« Comme à Tisséo c'est la DSP, la régie, la régie, la DSP, on a eu beaucoup de mal à travailler avec eux. Ce n'est pas seulement dépendant de notre mauvaise volonté ! »².

Mais la Région n'a pas non plus exprimé une volonté claire de mettre en œuvre de tels dispositifs. Le plan régional des transports de 2007 est étonnamment discret à ce sujet, alors que, dans la plupart des régions, les documents de planification font l'éloge de l'intermodalité. La Région a en réalité préféré consacrer ses efforts à d'autres sujets, comme le cadencement.

¹ Ces rivalités n'ont pas empêché la formation de « transactions collusives » (Dobry, 1986) entre notables socialistes du conseil général et notables de la droite toulousaine dans un contexte où « plusieurs responsables socialistes [craignaient] de voir réduire l'influence du département au profit d'un nouveau maire socialiste récupérant la communauté d'agglomération. C'est ici toute la question de la cohérence du Parti socialiste toulousain qui, dans les rivalités entre quelques-uns de ses lieutenants, a souvent montré ses divisions et ses divergences » (Fretel, 2002 : 313).

² Entretien avec une chef de service de la direction des infrastructures et des transports de la Région Midi-Pyrénées (10 septembre 2007).

1.2.3. AO, exploitants : les enjeux d'une coopération à deux niveaux

On observe donc une certaine diversité en matière d'intermodalité. Cependant, des tendances se dégagent de ces jeux politiques et institutionnels complexes : d'une part, l'accord politique est un préalable nécessaire à toute forme de coopération multi-niveaux ; d'autre part, les relations entre exploitants constituent une variable d'autant plus importante que les dossiers sont techniques (au moins comme facteur de blocage lorsqu'une entente existe au niveau politique).

L'impulsion politique des acteurs politiques régionaux est importante mais elle joue de manière inégale selon les endroits. Elle est dans tous les cas indissociable des relations politiques entretenues par la Région avec les collectivités infrarégionales. Le fait, pour les dirigeants des différentes AO, d'appartenir à la même famille politique peut jouer, mais cela ne semble pas être un facteur décisif. C'est ce que confirment avec force les cas de l'Alsace et du Languedoc-Roussillon (après 2004)¹. Il s'agit là d'une tendance générale au niveau local et régional :

« Territoires de droite et territoires de gauche se croisent, collaborent, les bastions s'effritent, les alternances s'accélèrent... Les élus apprennent à *passer outre* les clivages partisans pour nouer des alliances que plus personne n'oserait qualifier de contre-nature. Les lignes de fracture tiennent plus souvent aux territoires qu'à ceux qui sont élus pour les gouverner. [...] Les clivages partisans pèsent peu au regard des intérêts géopolitiques » (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2006 : 18)².

Dans notre cas également, la nature des relations politiques entre AO doit surtout être rapportée à des variables institutionnelles (plutôt que partisans).

En matière d'intermodalité, les relations les plus denses sont celles que tissent les Régions et les Agglomérations, laissant les Départements quelque peu à l'écart³. Les principaux flux d'usagers se situent à l'échelle des aires urbaines⁴. Les

¹ Dans le cas du Languedoc-Roussillon, nous voyons en même temps se confirmer deux autres pistes d'analyse avancées plus haut au sujet du *leadership* politique de G. Frêche : un interventionnisme poussé et le poids des « hommes de confiance » aux commandes de la Région et de l'Agglomération.

² Nous ne partageons cependant pas les conclusions de ces auteurs au sujet de la standardisation de l'action publique territoriale.

³ En janvier 2007, le GART a organisé un colloque au titre sans équivoque : « Métropoles-Régions : le couple gagnant de la tarification intégrée ».

⁴ Cela conduit les Régions à subventionner les transports publics urbains, principalement par le biais de participations financières à des projets de transports en commun en site propre. Ainsi, le contrat de projets État-Région Centre 2007-2013 prévoit le financement d'une première ligne de tramway à Tours (20 millions d'euros de la Région, 20 millions d'euros de l'État) et d'une deuxième ligne de tramway à Orléans (mêmes montants).

Départements, contrairement aux AO urbaines, gèrent des flux limités et se consacrent surtout au transport des scolaires. En outre, leurs compétences les conduisent beaucoup plus à traiter des questions d'infrastructure et de transport routiers que de transports collectifs. Dans certains départements, l'étendue et la proximité des PTU ne leur laissent qu'un champ d'action limité. Tout cela concourt à ce que les relations Région-Départements soient d'une portée assez faible :

« On travaille bien avec toutes les AOT, peut-être un peu moins bien avec les Départements, mais c'est plus parce qu'ils ont des préoccupations spécifiques de desserte du territoire rural »¹.

« Comment la Région travaille-t-elle avec les Départements ?

On n'a pas de mal à travailler avec eux, on n'a pas travaillé, tout court. Chacun a mûri dans son coin. Là, on lève la tête et on dit : mince, on pourrait faire des choses ensemble.

Quelles sont vos relations avec les exploitants de lignes interurbaines ?

Nous n'en avons pas, pour ainsi dire »².

La faiblesse de cette coopération peut surprendre lorsque l'on superpose les cartes des réseaux régionaux (ferroviaires et routiers) et interurbains. Certaines lignes se longent et proposent presque les mêmes arrêts. Si l'Alsace s'est penchée sur la question de ces superpositions dans les années 1990, la démarche est en cours en Midi-Pyrénées et en Languedoc-Roussillon.

Les Régions collaborent avec les Départements sur certains dispositifs. Nous l'avons vu à travers la question de la tarification et de la billettique multimodales. En outre, dans le Centre, la Région a signé des conventions avec certains Départements pour mettre en place des tarifications communes dans les cars interurbains³. En Midi-Pyrénées, le conseil régional co-finance avec les conseils généraux le transport à la demande dans les zones rurales. Il travaille également avec eux sur un projet de centrale d'information multimodale. Il existe toutefois une difficulté structurelle, pour les Régions, à travailler avec les Départements, y compris lorsque ceux-ci sont de la même couleur politique qu'elles.

Au-delà des considérations fonctionnelles, qui ont leur importance, on peut déceler ici une trace de l'investissement pour le moins inégal des conseils généraux

¹ Entretien avec un responsable de la direction des transports et des déplacements de la Région Alsace (28 février 2007).

² Entretien avec un responsable de la direction régionale SNCF de Montpellier (15 mars 2007).

³ « Certains » Départements car le Loiret, par exemple, a opté pour une tarification « plate » à deux euros, quelle que soit la distance parcourue. Ce choix rend impossible la mise au point d'une tarification commune avec le TER.

en matière de transports collectifs. On peut également voir la marque des rivalités institutionnelles qui opposent la Région et le Département depuis les lois Defferre (Ohnet, 1996). Ces difficultés sont plus ou moins fortes selon les régions. Elles atteignent un niveau important dans le Centre, où la Région peine à s'affirmer comme un acteur du territoire et de la régulation politique face aux Départements.

Si les relations entre collectivités et élus locaux sont importantes en matière d'intermodalité (de tarification, de billettique, mais aussi d'information et de pôles d'échanges), le rôle des exploitants est également fondamental à certains égards. Lors de nos entretiens, l'importance de ce rôle a été mise en avant en raison du caractère technique de certaines questions à traiter. Il apparaît nécessaire de déconstruire cette approche, qui sous-estime l'importance des intérêts des exploitants situés à différents niveaux :

« Les problèmes techniques ne sont pas les plus compliqués à résoudre. On se cache derrière des problèmes techniques. Par exemple, sur la billettique, la SNCF dit : si on fait un système interopérable, il faut que ce soit sur mes standards à moi, parce que moi, je suis partout. Mais vous pensez bien que quand le SYTRAL¹, à Lyon, qui a investi depuis très longtemps dans un système billettique qui lui coûte excessivement cher et que la SNCF a un autre système billettique... Le SYTRAL, en termes de transports, c'est plus important que la région Rhône-Alpes. Ça complique un peu les choses. Mais on pourrait y arriver. On a des systèmes qu'on peut rendre compatibles. Il faut avoir la volonté de les rendre compatibles et ne pas avoir une vision hégémonique, ce qui est le cas de la SNCF.

[...] La coopération n'est pas facile, mais elle bute avant tout sur des questions politiques. Quand je dis politique, c'est à la fois du côté des autorités et du côté des exploitants. Et comme leurs autorités ne leur tapent pas sur les doigts en leur disant : coopérez, tout le monde reste bloqué »².

« Dans quelle mesure la présence de Keolis dans certaines agglomérations facilite-t-elle la mise en place de systèmes billettiques ?

Dans la mesure où vous êtes dans le même groupe, où on travaille entre techniciens du groupe, ça facilite quand même le dialogue et la compatibilité du cahier des charges. On a des approches communes avec nos collègues de la SNCF. Très clairement, avec le GIE qu'on a monté avec Effia et la DTP³, on veille à ce qu'on ait des approches cohérentes et convergentes. C'est vrai que Keolis peut être un sérieux facilitateur pour la mise en place de tels systèmes intermodaux. Par exemple, on va

¹ Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise.

² Entretien avec la directrice générale du GART (8 janvier 2007).

³ En 2007, la SNCF, Keolis et Effia se sont associés dans un groupement d'intérêt économique (GIE), Inter'actions, pour promouvoir l'intermodalité. La SNCF apporte l'expertise ferroviaire, Keolis apporte son savoir-faire en matière de transport public et Effia, autre filiale de la SNCF, ajoute sa maîtrise de la gestion des parcs de stationnement et des pôles d'échanges.

tester de nouvelles techniques de billettique à travers les NFC¹. On va le faire avec la SNCF dans l'agglomération rennaise. La SNCF, avec la Région Bretagne, a mis en place une carte multimodale, qui s'appelle *Korrigo*, qui est déjà utilisée sur les lignes du département, qui est compatible avec le réseau urbain, et à laquelle on veut faire franchir une nouvelle étape avec la technologie du NFC. C'est beaucoup plus facile de se mettre d'accord pour monter une opération ensemble »².

« C'est vrai que Keolis utilise, j'allais dire, un peu abusivement sa situation de filiale SNCF pour créer des processus intermodaux soi-disant plus efficaces et en forçant parfois un peu la main aux collectivités »³.

Les exploitants défendent des intérêts divergents. Les exploitants urbains autres que Keolis, comme Veolia Transport (ex-Connex) et Transdev, ont parfois le sentiment d'être marginalisés. Dans le jeu institutionnel actuel, la SNCF est le partenaire obligé des Régions. Sur des questions d'un haut niveau technique, comme la billettique, ces dernières ont tendance à s'en tenir au discours de la SNCF. Or, pour cette dernière, il est plus simple et plus profitable de travailler avec Keolis qu'avec d'autres exploitants. Nous sommes ici dans une logique de groupe industriel. La mise en place du GIE Inter'actions favorise encore les synergies. Cette situation est utilisée par Keolis comme un argument auprès des AO urbaines. En outre, Connex et Transdev seront des concurrents de la SNCF lorsque le marché des voyageurs sera ouvert à la concurrence. Il est moins évident de travailler avec un concurrent, même potentiel, qu'avec une filiale.

Mais la situation ne tourne pas toujours à l'avantage de Keolis, notamment lorsque les coopérations n'impliquent pas l'échelon régional. Ainsi, dans l'agglomération de Nancy, les réseaux urbains de la communauté urbaine du Grand Nancy et de la communauté de communes du Bassin de Pompey, le réseau suburbain et le réseau départemental sont exploités par des filiales de Veolia. La SNCF disposera d'importants atouts lorsque le transport régional de voyageurs sera libéralisé, dans la mesure où, justement, la présence de Keolis et d'Effia dans le

¹ La technologie NFC (*Near Field Communication*) permet notamment de télécharger et payer son titre de transport avec un téléphone portable sans avoir à se déplacer en gare et de valider son titre de transport par un simple passage sans contact du téléphone portable devant un valideur.

² Entretien avec le directeur général France de Keolis (31 mai 2007). « Mais qu'on ne s'y trompe pas : la SNCF n'a ni envie, ni vocation à avoir une exclusivité avec Keolis. La SNCF a vocation à travailler avec tous les opérateurs. Ce n'est pas parce qu'elle est actionnaire de Keolis... Je participe à des comités de direction de la DTP, il est clair que ça nous permet de réfléchir ensemble, de dialoguer, de faire converger nos idées. Mais après, sur le plan opérationnel, les produits qu'on développe sont mis en application avec nos concurrents dans d'autres villes ».

³ Entretien avec le directeur des transports et de la voirie de Montpellier Agglomération (19 juin 2007).

groupe SNCF permettra à l'entreprise de se présenter comme un « facilitateur » d'intermodalité. Cependant, le recours, de la part des Régions, à d'autres opérateurs que la SNCF changera la donne, surtout si ces opérateurs ont un lien avec Veolia ou Transdev.

L'importance du rôle des exploitants dans la mise sur pied de dispositifs billettiques multimodaux permet de relativiser l'ampleur de la variable politique. Un réflexe disciplinaire fréquent en science politique consiste à voir la politique dans chaque phénomène. Dans le cas de l'intermodalité, les relations entre AO peuvent certes être analysées d'un point de vue politique. Toutefois, même si elle s'appuie sur des budgets conséquents, la volonté des élus ne peut pas tout. En l'occurrence, elle est tributaire d'acteurs privés défendant leurs propres intérêts industriels et commerciaux. À ce titre, les jeux de concurrence et d'opposition qui concourent à la complexité territoriale sont autant le fait des entreprises de réseaux que des collectivités locales.

1.3. La mise en place de dispositifs hybrides

La mise en place de dispositifs visant à favoriser l'intermodalité implique l'intervention de plusieurs échelons territoriaux. Les actions mises en œuvre peuvent concerner les différentes couches du réseau (Curien, 2000). L'évocation de dispositifs hybrides, c'est-à-dire situés au croisement de différents univers techniques et réglementaires, permet de franchir une nouvelle étape. Non seulement ces dispositifs s'affranchissent des limites territoriales, mais ils présentent aussi, au-delà d'un simple principe de juxtaposition, une interpénétration des modes de transport. Cet aspect est particulièrement poussé dans le cas du tram-train. Il s'observe également dans les cas d'utilisation des voies ferrées par les transports urbains. L'action publique transterritoriale trouve ici l'une de ses expressions les plus abouties.

1.3.1. Mi-urbain, mi-régional : la « magie » du tram-train¹

Le tram-train est un système technique qui consiste en l'interconnexion des réseaux de tramway et ferroviaire et en la mise en circulation d'un matériel spécifique, ce qui permet de supprimer la rupture de charge existant dans un système intermodal traditionnel. Il ne doit pas être confondu avec le train-tram, qui consiste à faire entrer un train en ville en utilisant les voies de tramway. L'Allemagne constitue le « laboratoire » des trams-trains. Karlsruhe a été, en 1992, la première ville à se doter d'un tel dispositif. Elle a été suivie quelques années plus tard par Sarrebruck². Les promoteurs du tram-train mettent en avant des coûts d'investissement moindres et une desserte plus large que pour un tramway classique, ainsi qu'une interconnexion permettant de supprimer les correspondances (ce qui permet un gain de temps et une économie d'énergie pour l'utilisateur). Ses adversaires insistent sur son coût élevé (supérieur à celui du bus et du métro léger, par exemple), sur les limites de ses capacités d'accueil (par rapport au métro, notamment) et sur le fait qu'il occupe de l'espace en surface, ce qui peut poser problème dans certaines villes.

Un certain nombre de conditions doivent être réunies pour qu'un tram-train puisse voir le jour. La plus importante renvoie directement à la problématique des héritages d'action publique. La mise en place d'un tel dispositif implique en effet des choix techniques de départ peu éloignés, par exemple en termes d'écartement ou de gabarit. Ainsi, le fait que certaines villes aient opté pour un tramway à écartement métrique excluait d'emblée toute possibilité d'interconnexion. Mais le tram-train nécessite également des infrastructures ferroviaires bien placées autour des agglomérations, ce qui n'est pas le cas partout.

En France, un pseudo-tram-train a été mis en service en région parisienne, entre Aulnay et Bondy. Cette ligne de 8 km a été intégrée au réseau francilien en tant que T4 (ligne de tramway n°4). Elle est exploitée par la SNCF avec du matériel tram-train. Cependant, elle n'est pas interconnectée au réseau ferroviaire. À l'exception de ce « vrai-faux » tram-train, les deux projets de ce type les plus avancés sont conduits en Alsace, à Mulhouse et à Strasbourg. Cela s'explique par la proximité de l'Alsace avec Karlsruhe (et Sarrebruck). La réflexion sur les trams-trains s'est inscrite dans le

¹ L'expression est de la directrice générale du GART.

² Dans cette ville, le tram-train a la particularité d'être international, son terminus Sud étant la gare de Sarreguemines, en France.

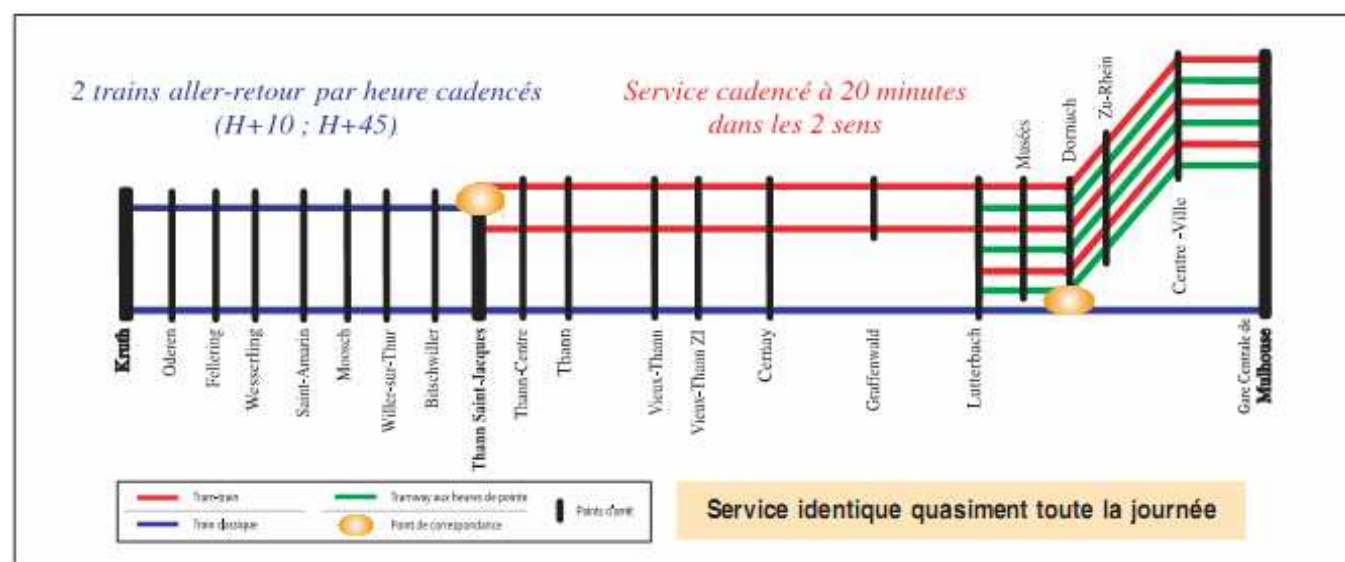
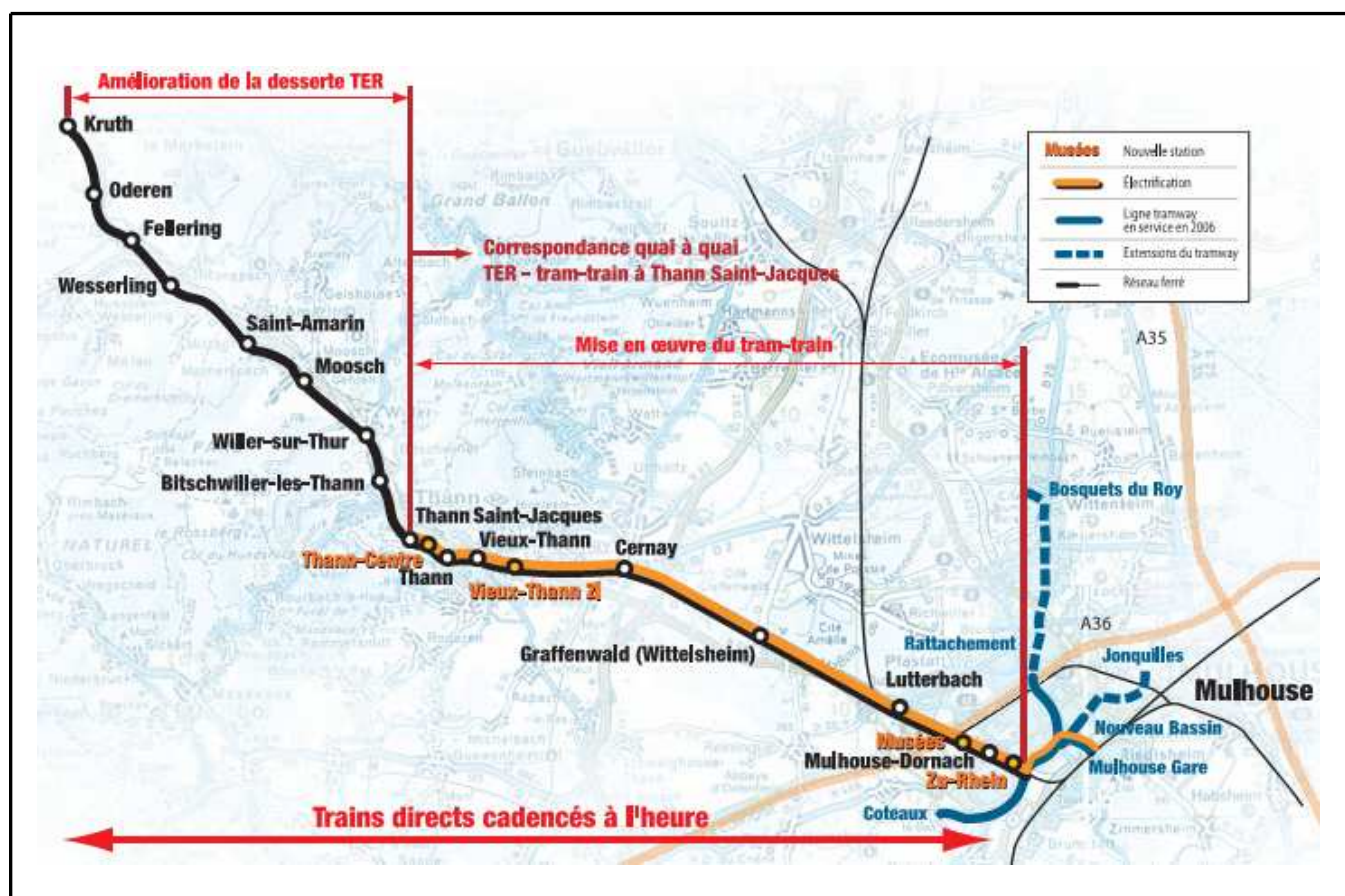
cadre de la préparation des schémas de services collectifs de transports dans la seconde moitié des années 1990, au cours de laquelle les acteurs régionaux ont émis le souhait d'accompagner une mobilité croissante sans construire de nouvelles infrastructures routières. Les projets alsaciens ont été présentés comme permettant de faire face à une saturation des axes routiers aux heures de pointe et de prendre en charge des usagers potentiellement nombreux sur des axes urbanisés¹.

À Mulhouse, le projet comprend l'électrification de la ligne ferroviaire Mulhouse – Thann – Kruth, la création de points de croisements et d'arrêts supplémentaires dans la vallée de la Thur et la construction d'un barreau de raccordement au réseau de tramway dans la banlieue mulhousienne. Une nouvelle ligne de tramway a été réalisée dans le PTU. L'infrastructure rénovée permettra une desserte cadencée, toutes les 20 minutes entre Thann et Mulhouse, toutes les 30 minutes entre Kruth et Thann (voir l'illustration n°9). Le tram-train desservira 60 000 habitants dans la vallée de la Thur. La mise en service, initialement programmée en 2007, aura finalement lieu en 2010. Le phasage du projet a été décidé en 2005. À l'issue de la première phase, le tram-train sera mis en service entre Mulhouse et Thann, un cadencement et une augmentation des dessertes étant prévus entre Thann et Kruth. À l'issue de la deuxième phase, la correspondance devrait être supprimée à Thann, permettant au tram-train de circuler de Mulhouse à Kruth.

À Strasbourg, le tram-train reliera la vallée de la Bruche et le piémont des Vosges (100 000 habitants dans la zone périurbaine) à l'aéroport d'Entzheim et au centre ville de Strasbourg en empruntant les infrastructures ferroviaires et urbaines (voir l'illustration n°10). Après une longue période d'études préliminaires et de négociations, le projet a, ici aussi, été phasé. L'interconnexion entre la ligne ferroviaire et le tramway, qui nécessite la réalisation d'un tunnel sous la gare de Strasbourg, est reportée à une deuxième phase, après 2010. La première phase se décompose en deux parties techniquement indépendantes : une partie ferroviaire (augmentation du nombre d'arrêts, renforcement et cadencement des dessertes TER) et une partie urbaine (réalisation d'une voie nouvelle entre la gare et le réseau de tramway et ajout d'un arrêt permettant à la communauté urbaine de Strasbourg d'annoncer la mise en service d'une nouvelle ligne de tramway, la ligne F).

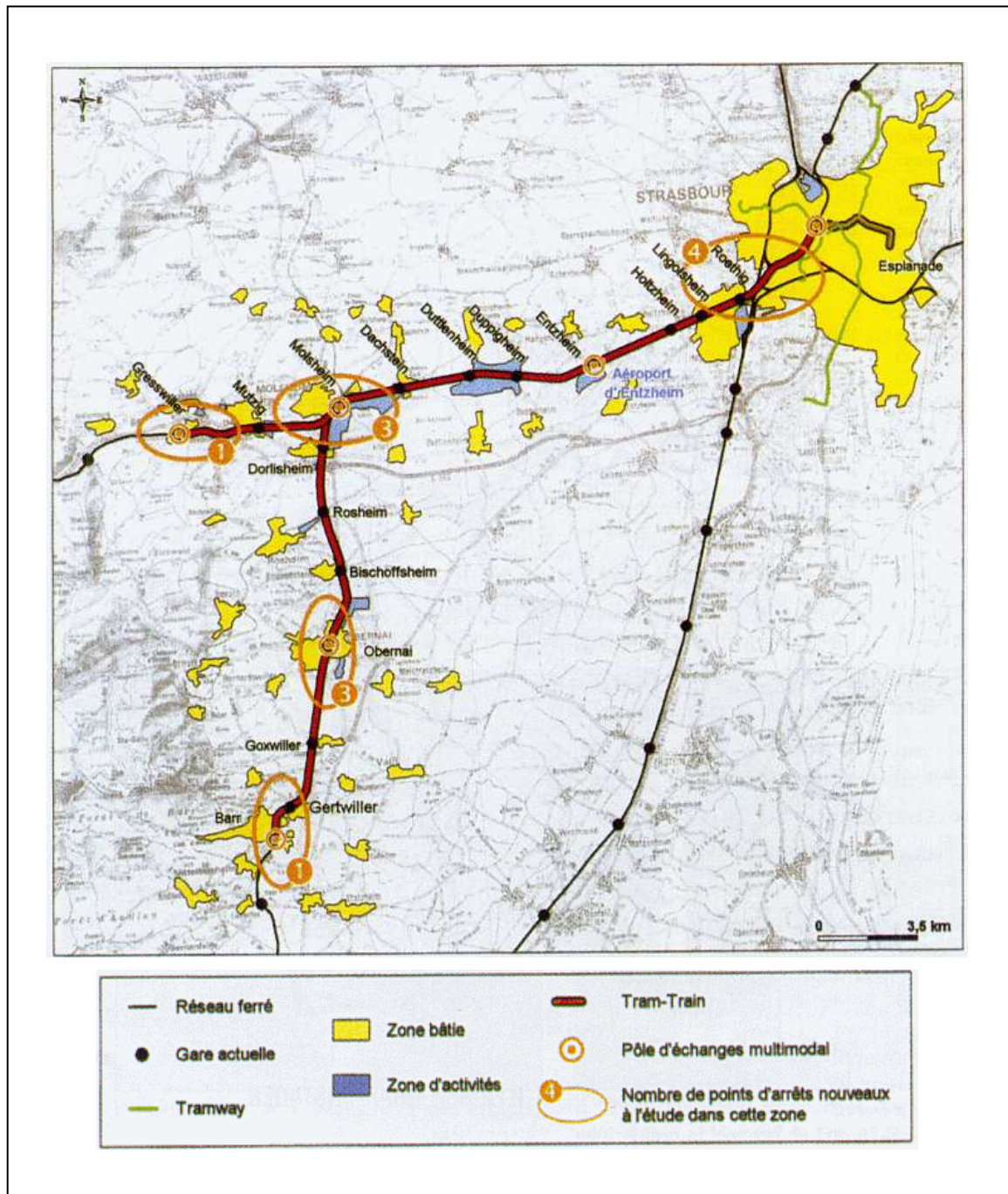
¹ Mais les villes françaises ne présentent pas la même distribution géographique de la population que les villes allemandes. Ainsi, à Karlsruhe, le poids relatif de l'agglomération centrale s'élève à 49% de la population concernée par le tram-train. Il est de 81% à Nantes (Beaucire, Emangard, 2000).

Illustration n°9 – Le projet de tram-train Mulhouse – vallée de la Thur



Source : SNCF/RFF (document d'information, janvier 2006)

Illustration n°10 – Le projet de tram-train Strasbourg – Bruche – Piémont des Vosges



Source : SNCF/CTS

La différence de *timing* entre Strasbourg et Mulhouse s'explique surtout par la nécessité de construire un tunnel sous la gare de Strasbourg. Ce tunnel est également en grande partie à l'origine de la différence de coût entre les deux projets (environ 150 millions d'euros pour Mulhouse, 250 millions pour Strasbourg), 80 millions d'euros étant nécessaires à la seule réalisation de cet équipement. Se posait enfin à Strasbourg un problème lié au matériel roulant, qui a depuis été résolu :

« À Strasbourg, le projet a été plus compliqué car, au départ, le tram n'était pas prévu pour ça. Il y avait des problèmes de courbes, de largeur des caisses. À Mulhouse, c'est la même largeur ; à Strasbourg, c'est plus étroit. À Strasbourg, le projet de tram-train s'est raccroché au projet de tram, tandis qu'à Mulhouse, on a fait le tram en 2006 que parce qu'on pensait avoir dans la foulée le tram-train. On pensait que ce serait pour 2007 »¹.

Comme les dispositifs tarifaires et billettiques multimodaux analysés plus haut, les projets de tram-train nécessitent des coopérations approfondies. Les acteurs impliqués sont la Région, l'État, le Département, l'AO et l'exploitant urbains concernés, RFF, la SNCF, les communes et les intercommunalités concernées. Les montages financiers sont assez complexes dans la mesure où ce type de projet comprend plusieurs dimensions (et donc différentes maîtrises d'ouvrage) : travaux sur les infrastructures, équipement des quais, aménagement des abords des stations, acquisition de matériel roulant, financement d'un atelier-dépôt à Mulhouse, réalisation d'un tunnel à Strasbourg². La forme de collaboration privilégiée est, ici aussi, la convention multipartite, alors même que la possibilité, ouverte par la loi SRU, de créer des syndicats mixtes des transports avait été, entre autres, pensée en référence aux projets de tram-train³. Les deux trams-trains alsaciens ont fait l'objet d'une inscription au CPER 2000-2006 puis au CPER 2007-2013.

¹ Entretien avec le secrétaire général du SITRAM (15 mai 2007).

² À Mulhouse, le plan de financement pour la première phase (infrastructures, matériel roulant et atelier-dépôt) fait apparaître une participation de la Région à hauteur de 47,4%, du SITRAM à hauteur de 20,9%, de l'État à hauteur de 18,7%, du conseil général du Haut-Rhin à hauteur de 7,2%, de RFF à hauteur de 5,2% et de la SNCF à hauteur de 0,5%. À Strasbourg, la Région participe à hauteur de 13 millions d'euros sur les 60 millions prévus pour la première phase et prend en charge l'augmentation des dessertes sur la partie TER.

³ « [Le syndicat mixte des transports], c'était pour favoriser le tram-train, à Mulhouse et ailleurs. L'idée était de réunir toutes les AO pour pouvoir faire le tram-train, qui passe des voies de la SNCF à des voies de tramway. C'était pour qu'une AO unique puisse contracter avec l'exploitant du tram-train ». Entretien avec la directrice adjointe du cabinet du ministre des Transports J.-C. Gayssot (15 novembre 2006).

Ces projets sont l'occasion de vérifier l'importance de l'impulsion politique. En l'occurrence, cette impulsion a d'abord été donnée à Mulhouse par Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse et président du SITRAM (AO des transports urbains de Mulhouse) :

« En 1995, Bockel s'est un peu plus intéressé aux transports collectifs. Il s'est laissé convaincre par un voyage à Karlsruhe organisé par la SNCF. Il y avait des gens à la SNCF qui n'étaient pas vraiment du sérail, qui s'intéressaient à ça. Le directeur régional de la SNCF de l'époque, ça lui plaisait. Ça a plu à monsieur Bockel parce qu'il y avait Strasbourg et madame Trautmann qui avaient le tram en 1994. Monsieur Bockel s'est dit : un tram pour Mulhouse, c'est trop cher, mais un tram-train, ça doit être la bonne idée parce que ça fait un bassin de collecte de voyageurs plus large. Quelqu'un lui avait instillé un peu l'idée, c'est Antoine Waechter, qui était au conseil municipal de Mulhouse. Comme opposant, il avait dit : il y a une ceinture ferroviaire autour de Mulhouse, donc pourquoi ne pas utiliser cette ceinture ? Mulhouse est équipée en ferroviaire depuis 1850. Waechter avait proposé de faire un système de navettes qui tourneraient en rond autour de Mulhouse et qui desserviraient les quartiers. Une fois que monsieur Bockel a dit que ce serait bien de se lancer dans une étude de ce type, cette hypothèse a été étudiée, mais comme la voie est presque toujours sur des talus élevés, difficile d'accès, comme elle dessert moins des quartiers d'habitation que des zones d'activité, des usines, le bord de la rivière... En revanche, comme il y a une étoile ferroviaire autour de Mulhouse... Ça, c'est en 1995. Après, il fallait convaincre le conseil du SITRAM »¹.

« Il n'y a pas eu de voix dissonantes. Jean-Marie Bockel a beaucoup porté le projet. Et il a en matière de transports un poids certain »².

J.-M. Bockel est un élu de stature nationale. Député de manière presque continue de 1981 à 2002, élu sénateur en 2004, il a été secrétaire d'État puis ministre du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme de 1984 à 1986 et fait partie depuis 2007 du gouvernement d'« ouverture » de François Fillon. S'agissant du tram-train, il a rapidement bénéficié du soutien d'A. Zeller :

« Dès le début, il y a eu un accord de vue entre la Région et l'Agglo de Mulhouse. Monsieur Haenel y est pour quelque chose. Après, Adrien Zeller à la Région a pris le relais de Hubert Haenel, qui était un peu moins présent à ce moment là. Avec Bockel, ils ont fait un bon tandem. Ils ont forcé la porte de la SNCF, de RFF, du préfet de région. Ils ont emmené avec eux le président du conseil général. Tout cela s'est résolu en comité de pilotage fin 2005. Les équipes de RFF et de la SNCF étaient motivées. Elles ont joué le jeu en faisant en sorte d'éviter les lenteurs du côté de leur propre conseil d'administration et de leur propre direction »³.

¹ Entretien avec le secrétaire général du SITRAM (15 mai 2007).

² Entretien avec un cadre du service de la maîtrise d'ouvrage, DRE Alsace (15 mai 2007).

³ Entretien avec le secrétaire général du SITRAM (15 mai 2007).

J.-M. Bockel a également bénéficié du soutien des principaux élus locaux concernés. L'un d'entre eux a joué un rôle particulièrement important dans les processus de mobilisation. Il s'agit de Jean-Pierre Baeumler, maire PS de Thann et président de la communauté de communes du Pays de Thann. Conseiller régional de 1986 à 1998, député du Haut-Rhin entre 1988 et 1993 et entre 1997 et 2002, celui-ci bénéficie d'un réel poids politique et a pu jouer un rôle à différentes échelles. Sa proximité avec J.-M. Bockel (dont il a été chef de cabinet au secrétariat d'État, puis au ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme) n'a fait que favoriser la formation d'un front commun en faveur du tram-train.

L'implication de Strasbourg a été moins évidente. Des réflexions ont été conduites dès le début des années 1990 concernant les dessertes ferroviaires de la périphérie de Strasbourg. L'intérêt d'un tram-train sur la branche Ouest a été mis en évidence en 1997. Le projet strasbourgeois s'est beaucoup inspiré du tram-train mulhousien. Tout laisse penser qu'il a été « porté » par la Région sous la pression des élus municipaux en réaction au projet initié à Mulhouse ; d'autant que le respect de l'équité entre les deux départements alsaciens, et donc entre leur capitale respective, est soumis au contrôle étroit des élus locaux¹. L'impulsion politique a quelque peu vacillé après les élections municipales de 2001. Alors que C. Trautmann (PS) était favorable au tram-train, F. Keller (UMP) manifestera un moindre enthousiasme :

« À Strasbourg, le changement d'équipe municipale en 2001 a eu des effets. Madame Keller n'était pas trop favorable au tram-train au départ. Elle a mis environ un an à se laisser convaincre. Ils ont beaucoup tergiversé. Entre temps, le CPER s'est terminé, donc il fallait réinscrire. À Mulhouse, on a pris trois ans de décalage, eux, cinq ou six ans »².

C'est surtout la desserte de l'aéroport international d'Entzheim qui a motivé la communauté urbaine de Strasbourg (CUS), AO des transports urbains :

« Qu'est-ce qui intéresse la CUS dans le projet de tram-train ?

Desservir l'aéroport international. Dans le cadre du développement de Strasbourg ville européenne, ça permet le renforcement de son accessibilité »³.

« La CUS a finalement accroché sur l'idée de desserte de l'aéroport »⁴.

¹ Cela tend à minimiser l'idée selon laquelle « les Régions sont prises en tension entre l'équité territoriale et le recentrement sur la compétence ferroviaire qui privilégie de facto les aires métropolitaines » (Debizet, 2007 : 88).

² Entretien avec le secrétaire général du SITRAM (15 mai 2007).

³ Entretien avec un responsable du service « transports et déplacements » de la CUS (16 mai 2007).

⁴ Entretien avec un cadre du service de la maîtrise d'ouvrage de la DRE Alsace (15 mai 2007).

Le tram-train interroge les normes ferroviaires classiques et bouscule les pratiques en vigueur à la SNCF. Cela aurait pu se traduire par une prise de distance de l'opérateur historique vis-à-vis de ce type de projet. De fait, dans un premier temps, la SNCF n'était que faiblement convaincue, à l'exception de quelques cadres localisés notamment à la direction du transport public et à la direction régionale de Strasbourg. Nous reviendrons plus tard sur les raisons qui ont incité la SNCF à se « convertir » au tram-train. En Alsace, la SNCF a immédiatement joué le jeu. Elle est même en partie à l'origine du projet à Mulhouse :

« Localement, la SNCF a tout de suite été assez partante »¹.

« On est les garants des normes de sécurité. Ce n'est pas toujours sympathique quand on a un projet qui coûte forcément plus cher quand on respecte les normes de sécurité que quand on ne les respecte pas. En dehors de cet aspect là, on y a passé du temps, pas pour les torpiller, mais pour les faire aboutir. On a proposé des solutions. On a fait 36 000 hypothèses. On a passé un temps fou sur les deux projets »².

« Si la SNCF n'avait pas été favorable à ce type de projet, je pense très immodestement et clairement qu'il n'aurait pas vu le jour. On nous a dit l'année dernière : le projet coûte trop cher, il faut que vous inventiez un phasage. On a inventé un truc où il fallait qu'on soit imaginatif. Ça n'aurait pas été difficile de dire : on n'y arrive pas [...].

On co-finance le réaménagement des gares et des points d'arrêt, on est maître d'ouvrage et maître d'œuvre de l'acquisition de matériels, on a conçu le phasage³. La SNCF est moteur dans ce projet. Il ne se fait ni contre nous, ni malgré nous, mais avec nous, très fortement »⁴.

La DRE n'a pas été en reste, bien au contraire. Son implication dans les projets de tram-train peut même surprendre eu égard à son rôle très relatif dans les politiques régionales de transports collectifs :

« La DRE était l'interprète des politiques du ministère des Transports. Je pense qu'ils ont bien plaidé, qu'ils ont été des facilitateurs »⁵.

« L'État a mis fin au financement du transport collectif. Mais il a maintenu un niveau d'engagement sur les trams-trains alsaciens. Je crois que la DRE a joué un rôle important là-dedans »⁶.

¹ Entretien avec le directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace (28 février 2007).

² Entretien avec un ancien DDTER Alsace (20 mars 2007).

³ Le phasage a été proposé par la Région et a reçu l'accord des autres acteurs impliqués dans les deux projets de tram-train.

⁴ Entretien avec le DDTER Alsace (28 février 2007).

⁵ Entretien avec un ancien DDTER Alsace (20 mars 2007).

⁶ Entretien avec le directeur régional Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne de RFF (16 mai 2007).

« Mon directeur général a porté le projet quand il était DRE. Il y a eu une forte volonté locale de la DRE. C'est lui qui avait proposé un système de transport performant plutôt qu'un projet routier. Il a été partie prenante dès le début. En plus, ça s'est inscrit dans une volonté de l'État de soutenir des solutions innovantes dans le transport périurbain. C'est vrai que c'est au titre de cette solution innovante qu'on a obtenu un financement remarquable de l'État, de l'ordre de 40% »¹.

« La DRE a fait des bons relais pour que les choses soient maintenues et pour reporter les choses du CPER précédent au contrat de projet actuel »².

Ainsi, les acteurs de l'État, en retrait dans le fonctionnement des systèmes d'acteurs régionaux, émergent à nouveau ici, moins comme les gardiens de l'intérêt général que comme les courtiers³ d'un intérêt général local largement construit par les élus locaux.

Les évolutions sectorielles n'étaient guère favorables au tram-train. Le budget 2004 du ministère des Transports a supprimé les subventions pour les transports en commun en site propre. Une subvention a pu être maintenue grâce à la mobilisation des acteurs politiques locaux, ainsi que du DRE et du préfet de région. Par ailleurs, les péages dus à RFF ont connu une augmentation importante en 2004. Or, cette augmentation, et notamment la hausse des droits de réservation des arrêts en gare (DRAG), pénalisent le tram-train, dont les arrêts sont fréquents. La direction régionale de RFF ne souhaitait pas entraver la réalisation de ce projet, mais ses marges de manœuvre étaient réduites :

« Comment RFF peut aider un projet ? Sur un projet tram-train ou de ligne régionale, le seul élément de souplesse qu'on a vis-à-vis d'une Région, c'est de dire : on vous redonne en partie les péages à travers l'investissement. On fait le calcul sur 20 ou 30 ans des avantages économiques qu'on va gagner. En même temps, on électrifie une ligne, donc on va avoir des dépenses de maintenance. On réactualise tout ça. Au final, si dans le compte d'investissement, il nous reste de l'argent, on le met dans le projet. Sur le tram-train ou Colmar-Metzeral, on a pu renégocier ici ou là et faire un effort de financement »⁴.

La mise en place du tram-train nécessite un important travail collectif. Le fonctionnement partenarial du système d'acteurs régionaux en Alsace a contribué à

¹ Entretien avec le directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace (28 février 2007). Ce financement a été calculé selon des conditions économiques qui ont évolué.

² Entretien avec le secrétaire général du SITRAM (15 mai 2007).

³ Au sens où l'entendent O. Nay et A. Smith (2002). Les courtiers se distinguent par leur aptitude à intercéder entre les multiples acteurs impliqués dans la conduite de projets publics.

⁴ Entretien avec le directeur régional Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne de RFF (16 mai 2007). Les matériels retenus sont dérivés du tramway urbain, mais sont capables d'atteindre des vitesses importantes pour parcourir rapidement des distances de plusieurs dizaines de kilomètres.

l'émergence de ces projets. Le fait que ces derniers aient été portés par des élus de stature nationale, qui plus est impliqués dans les grandes organisations ferroviaires nationales, a renforcé leurs chances de succès. Malgré tout, le tram-train s'est heurté à des problèmes de financement (en raison d'une évolution non-prévue des coûts) et à des difficultés liées à son caractère hybride. À ce titre, l'expression d'une volonté est soumise à une triple médiation : politique (relations entre élus), professionnelle (relations entre techniciens et/ou exploitants) et technique, la technique contribuant à donner un sens aux projets à côté de celui construit dans la sphère sociale.

Le tram-train transgresse à la fois les limites territoriales institutionnelles et les « frontières » entre modes de transport. Or, la circulation d'un matériel sur le réseau ferré national est soumise à d'importantes normes de sécurité. La signalisation reste ferroviaire sur les lignes empruntées par le tram-train dans la mesure où d'autres trains peuvent également y circuler. Mais le fonctionnement des passages à niveau y est été allégé. L'hybridation pose également des questions en ce qui concerne la conduite des engins :

« Sur Mulhouse, il y aura une conduite mixte cheminots et conducteurs de Soléa¹ de bout en bout. Les trams-trains seront conduits sur le réseau ferré national par des conducteurs de Soléa et sur le réseau urbain par des cheminots. C'est une première ! »².

« Il n'y aura pas de changement de conducteur en gare de Lutterbach, comme ça avait été prévu à un moment »³.

La SNCF assure la supervision de l'entretien des rames qu'elle autorise à circuler sur le réseau ferré. Mais le matériel roulant est lui-même hybride. Il doit à la fois « se comporter comme un tram en urbain, donc être léger, très maniable, accepter des rayons de courbure très faibles, avoir d'excellentes accélérations et décélérations, et doit être assez lourd et assez résistant, notamment aux chocs, pour rouler sur le réseau ferroviaire »⁴. Il doit être compatible avec une électrification à 750 V sur le réseau urbain et à 25 000 V sur le réseau ferré. Il doit en outre s'adapter aux

¹ Société d'économie mixte exploitant le réseau de transport en commun de Mulhouse, dont le SITRAM est actionnaire majoritaire.

² Entretien avec le DDTER Alsace (28 février 2007).

³ Entretien avec le secrétaire général du SITRAM (15 mai 2007).

⁴ Entretien avec un responsable industriel de la direction du transport public de la SNCF (11 mai 2007).

spécificités locales. Alors que le standard national est fixé à 2,65 mètres de largeur, il n'est possible de circuler sur le réseau urbain de Strasbourg qu'avec du matériel de 2,40 mètres de largeur. Des questions se sont enfin posées concernant la hauteur des quais, la signalisation, l'information des voyageurs ou encore la mise en place d'une tarification commune.

L'interpénétration de deux univers techniques oblige le représentant de chaque univers à penser l'univers de l'autre. L'interconnexion est à ce prix. Le fait que la technique ferroviaire soit ce qu'elle est (sans parler des normes de sécurité contraignantes qui lui sont attachées) et que la technique du tramway présente ses propres spécificités contraint les acteurs à coopérer. Mais on peut douter du fait que les AO et les exploitants en présence se comprennent complètement. Comme l'a montré Lucien Sfez (1981 ; 1984), la communication ne peut avoir lieu sans parasitage. Chacun comprend les énoncés formulés à travers sa propre rationalité. Chacun traduit les messages de l'autre dans son propre langage. Cette traduction (que L. Sfez appelle « surcode ») est imprévisible mais elle produit du changement. C'est parce que les interprétations d'un énoncé sont multiples que la transformation peut l'emporter sur la reproduction :

« La traduction est installation d'un nouveau rapport, qui ne peut qu'être modernité, néologie » (Sfez, 1984 : 115).

Le tram-train est à la fois un *instrument de conquête* et un *objet de phantasmes*. Il est tout d'abord un instrument de conquête. La SNCF cherche à se positionner dans l'univers des transports urbains. Le groupe SNCF bénéficie de solides positions de ce point de vue par l'intermédiaire de la filiale Keolis. Mais la SNCF tente également de se faire une place en tant qu'exploitant ferroviaire¹. D'abord méfiante à l'égard de cette innovation que constituait le tram-train dans les années 1990, l'entreprise a compris l'intérêt que représentait ce type de dispositif comme moyen de positionnement au niveau d'une échelle urbaine élargie. Cela explique largement sa « conversion » au tram-train. La SNCF a longtemps ignoré la

¹ Tours présente de ce point de vue un exemple tout à fait intéressant : « J'avais fait un cadeau royal à l'agglo en leur disant : je vous propose que les navettes entre Tours et Saint-Pierre-des-Corps soient accessibles au tarif urbain. Tours – Saint-Pierre, c'est vraiment de la desserte urbaine. L'enjeu financier, ce n'était rien ou presque. On a calculé ce que l'agglo devait verser à la SNCF pour compenser cette acceptation. Mais à travers ça, la SNCF s'affichait comme transporteur urbain. Il y avait Keolis. Maintenant, il y a la SNCF ! ». Entretien avec un ancien directeur régional voyageurs de la région SNCF de Tours (9 mai 2007).

ville. Les seules relations qu'elle nouait avec les acteurs urbains se limitaient schématiquement aux projets de gare et aux questions foncières et immobilières. Face à la montée en puissance des Agglomérations, la SNCF a estimé qu'elle ne pouvait plus ignorer l'échelle métropolitaine. Elle a compris qu'elle devait y inscrire son action de transporteur en se saisissant de l'enjeu central des déplacements en zones urbaines et périurbaines, qui représentent déjà plus du tiers des trajets TER¹.

Finalement, aux concurrences territoriales entre collectivités locales se superposent des concurrences territoriales entre exploitants de différents niveaux, la question étant : qui se rendra maître du terrain périurbain ? Les exploitants urbains ont des vues sur ces zones en expansion. Mais la SNCF n'entend pas se laisser déposséder. Il n'est pas anodin, à ce titre, que la SNCF veuille continuer à faire circuler quelques TER entre Thann et Mulhouse, en plus du tram-train. S'il est vrai que ces trains ne proposeront pas les mêmes arrêts que le tram-train, cette stratégie permet d'éviter de laisser « tomber » cette ligne dans un domaine exclusivement urbain. Le tram-train a cela d'intéressant qu'il se prête à toutes les projections possibles. En conséquence, des luttes s'engagent autour du sens à lui donner, entre des acteurs urbains désirant investir les couronnes périurbaines et un exploitant ferroviaire (et une AO régionale) trouvant à travers lui l'outil idéal pour se faire une place à l'échelle métropolitaine.

Le tram-train est donc un instrument de conquête. Mais il est également un objet de phantasmes. Il porte en lui le mythe de la fluidité, voire de la réconciliation entre modes de transport et entre territoires, dans la mesure où il se traduit par la suppression des ruptures de charge. Le tram-train est un objet mal identifié. Il peut être plutôt urbain ou plutôt régional, plus proche du tramway ou plus proche du train, proposer des arrêts fréquents ou privilégier la vitesse. Cette incertitude fait sa force. Elle suscite des luttes d'investissement de sens. Mais en même temps, elle fait rêver les élus. Car le tram-train est innovant ; car il supprimerait les frontières pour se calquer sur les besoins des populations ; car à travers lui, la politique disparaîtrait comme conflit et réapparaîtrait sous les habits de la concorde. Plus que n'importe quel autre moyen de transport, le tram-train relierait. Il relierait des points

¹ SNCF, *Le TER en 2030*, dossier de presse, 17 juin 2008. En même temps, ce type de dispositif pourrait lui permettre d'introduire une brèche dans l'utilisation des personnels cheminots : alors que la circulation d'un train nécessite la présence d'un conducteur et d'un contrôleur, le tram-train pourrait voir un conducteur SNCF circuler sans la présence systématique d'un contrôleur, idée à laquelle s'opposent les principaux syndicats de cheminots.

géographiques, des individus, des groupes sociaux. Il reliait aussi (et annihilerait dans le même temps) des territoires où s'exerce le pouvoir et des réseaux de transport relégués au statut de technologies du passé. Cette vision est bien sûr éloignée de nos observations de terrain, même si ce type de dispositif nécessite d'importantes coopérations. Mais les vertus « communicationnelles » du tram-train ont le don de charmer les élus. Cela explique qu'ils soient nombreux, aujourd'hui, à réclamer « leur » tram-train, comme si celui-ci était la solution à tous les maux :

« Il y a des magies, comme la magie du tram-train. L'espèce d'idée qu'il ne faut pas de rupture de charge, qu'il faut faire du direct... Ça coûte plus cher, mais c'est merveilleux, parce que déjà, on n'imagine pas qu'il faut que les gens viennent de quelque part pour prendre le tram-train. Tout ça parce qu'on n'arrive pas à bien organiser des cadencement, avec différents exploitants, des points d'échange de quai à quai, comme les Suisses savent très bien le faire. Plutôt que d'arranger la vie de l'utilisateur avec l'information multimodale, avec la tarification combinée voire intégrée, et avec des échanges physiques faciles, on se dit : il faut inventer des systèmes, type tram-train, qui vont résoudre tous nos problèmes »¹.

Les déplacements périurbains constituent un enjeu de plus en plus important des politiques de transports collectifs. Le tram-train est un moyen visant à prendre en charge ce type de déplacements dans des aires où aucune AO n'est vraiment responsable et où, donc, toutes le sont un peu. Le tram-train n'est qu'une forme d'hybridation de l'action publique. Il en existe d'autres, moins poussées, mais qui témoignent également d'une interpénétration de différents réseaux et renseignent sur la manière dont les acteurs entendent s'approprier la dialectique entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels.

1.3.2. Des trains et des trams : le transport (péri)urbain sur rails

Le transport ferroviaire urbain et périurbain est une dimension importante des transports de la région parisienne. Cela est beaucoup moins le cas dans les autres métropoles. Deux cas seront étudiés ici : la « ligne C » du métro toulousain et la ligne 2 du tramway de Montpellier, qui empruntent toutes deux une voie de chemin de fer. Ces cas sont intéressants car ils suscitent une mise en tension particulière

¹ Entretien avec la directrice générale du GART (8 janvier 2007).

Les dispositifs hybrides soulèvent des *enjeux de qualification*, nous l'avons vu avec l'exemple du tram-train. En Midi-Pyrénées, Toulouse – Colomiers est entièrement située dans le PTU de Toulouse. En 2003, trois nouveaux points d'arrêts ont été créés sur cette ligne. L'offre a doublé pour atteindre 47 allers-retours par jour, avec un cadencement au quart d'heure, à la demi-heure sur les nouveaux points d'arrêts. Sur les cartes du réseau urbain, ce tronçon est présenté comme la ligne C du métro toulousain. Pour la Région, il s'agit d'un segment de la ligne TER Toulouse – Auch.



Une lutte s'est engagée depuis plusieurs années autour de la qualification de cette « ligne de la discorde ». Nommer la chose, c'est la faire advenir. C'est également la délimiter et la classer, en l'investissant d'un sens particulier. C'est donc un véritable enjeu de pouvoir.

Quand la ligne A du métro toulousain a été réalisée au début des années 1990, Alex Raymond, maire de Colomiers (de 1966 à 2001), a demandé que sa commune soit correctement reliée à Toulouse :

« D'accord pour faire le métro sur Toulouse, mais moi, Alex Raymond, maire de la deuxième commune de l'agglomération et du département, je veux un système consistant pour desservir ma commune. À l'époque, Colomiers n'avait que 20 000 habitants, mais avait tout un projet. C'était une ville nouvelle qui venait de se constituer, qui a organisé son développement urbain, qui a accepté d'être coupée en deux par une 2x2 voies, qui a accepté de déplacer la gare. Donc ils ont voulu un système performant. En 1993, en même temps qu'on a ouvert la ligne A du métro, on a mis 6 allers-retours supplémentaires entre Arènes et Colomiers. En 1997, toujours avec le financement du SMTC, on en met 17 supplémentaires, toujours avec la tarification urbaine. La différence entre le coût du titre SNCF et le coût du titre urbain était comblée par le SMTC, par convention avec la SNCF »¹.

Le SMTC a donc cherché à utiliser la ligne de chemin de fer pour réaliser des dessertes urbaines. L'aménagement de la ligne a été inscrit au CPER 2000-2006, donc avant le transfert de compétence en matière de transports collectifs régionaux lié à la loi SRU. Le coût de cet aménagement s'est élevé à 33,6 millions d'euros. L'État a participé à hauteur de 6,2 millions, la Région, de 6,8 millions et le SMTC à hauteur de 14,9 millions d'euros². Le SMTC a également financé la création de trois haltes sur ce tronçon hors financements CPER.

Le projet permettait au SMTC d'éviter d'avoir à construire une ligne de métro, équipement très coûteux, et, en même temps, de desservir de nouvelles zones en développement :

« Il y avait des ZAC à vocation mixte : habitat, activité, bureaux. On s'est dit : on va créer des haltes supplémentaires en cœur d'urbanisation et les gens auront un train tous les quarts d'heure. C'est pour ça qu'on a financé. [...] On a créé trois haltes. Toec est un quartier déjà organisé. Là, on a clairement répondu à une demande politique du maire de quartier qui voulait sa halte, sachant qu'on a dû faire 10 000 notes (mais nous ne sommes que des ingénieurs) car on était trop près du terminus et de la ligne de métro. Et effectivement, cette halte est très peu fréquentée. On est à 10 minutes à pied de la station de métro. En plus, cette station a coûté assez cher car on

¹ Entretien avec un responsable de la direction du développement de Tisséo-SMTC (16 juillet 2007).

² Conditions économiques de réalisation. DRE Midi-Pyrénées, *Contrat de plan État-Région 2000-2006. Fiches d'opérations – Volet ferroviaire*, juin 2006.

est derrière une école, donc il a fallu faire des murs antibruit assez conséquents. Et il y a Saint-Martin-du-Touch et Ramassiers. Ces deux dernières haltes, ce sont des ZAC, donc habitation dense et activités tertiaires »¹.

Le SMTC savait que la Région deviendrait compétente en 2002. Il a cependant estimé que Arènes – Colomiers était de son ressort :

« La compétence de la Région, c'est la région. Nous, on a vraiment pensé que sur cette partie du territoire, on pouvait prendre appui sur le réseau ferroviaire. On a signé un chèque en blanc parce qu'on voulait une desserte au quart d'heure à tous ces arrêts »².

Cette manière de voir est contestée par la Région :

« Pour nous, ce n'est en aucun cas du métro. C'est une vision qu'ils ont eue du ferroviaire à un moment donné, occultant le fait que le réseau allait basculer dans l'escarcelle des Régions. À un moment, Tisséo [le syndicat mixte des transports en commun de Toulouse] a eu en tête de mettre la main sur une partie du ferroviaire. C'est du ferroviaire avant tout. Ce n'est pas une ligne du réseau urbain, même si elle apparaît sur les plans du réseau urbain comme la ligne C du métro »³.

La Région a en quelque sorte hérité de cette situation :

« Il y a deux coupables : il y a aussi la SNCF. Ils se sont dépêchés de faire ça avant la régionalisation. Nous, on a été mis devant le fait accompli. On ne pouvait pas faire grand-chose dans la mesure où les nouvelles haltes créées par Tisséo, on les a dans le périmètre de transfert et dans le compte TER »⁴.

Cela a débouché sur un conflit :

« Ce qu'ils appellent la ligne C a créé une vraie difficulté, Tisséo ayant tendance à considérer que c'était dans leur domaine, que puisqu'ils avaient travaillé avec la SNCF, c'était à eux de commander le service. Avec la Région, ça a fait des étincelles, c'est clair ! »⁵.

Ce conflit s'est cristallisé sur la question de l'autorité compétente. Mais il résulte également de vues divergentes en matière de tarification :

¹ Entretien avec un responsable de la direction du développement de Tisséo-SMTC (16 juillet 2007).

² *Ibid.*

³ Entretien avec un chargée de mission à la direction des infrastructures et des transports de la Région Midi-Pyrénées (20 juin 2007).

⁴ Entretien avec une chef de service à la direction des infrastructures et des transports de la Région Midi-Pyrénées (10 septembre 2007).

⁵ Entretien avec Charles Marziani, vice-président en charge des transports de la Région Midi-Pyrénées (20 juin 2007).

« Il y a de la politique derrière. La tarification, c'est une affaire financière, mais aussi de positionnement. Derrière, il y a : qui paie ? Quel périmètre ? Dans l'urbain, il y a le versement transport pour payer, pour les Régions, il n'y a que la fiscalité. Toute progression des services se paie par la fiscalité. Plus on met de clients, plus ça nous coûte »¹.

Or, le cadencement de cette ligne a eu pour effet une forte hausse de la fréquentation. Le dispositif tel qu'il existe ne fait donc guère l'affaire de la Région :

« Vu le monde que ça attire dans les TER, ça l'oblige à mettre en place des moyens importants pour une desserte qui est interne à l'agglo. [...] Je pense que la ligne C, ça ne va jamais se reproduire parce que ça coûte beaucoup trop cher aux collectivités de faire circuler des trains en faisant payer le prix du tarif urbain. Pour l'utilisateur, c'est très bien, mais ça coûte une fortune. Ça pourrait se développer si Tisséo payait la totalité. Mais ça voudrait dire que c'est lui qui gère les trains... »².

Passons à présent au cas de Montpellier. Ce site présente un autre exemple d'utilisation du réseau ferré par les transports urbains. La ligne 2 du tramway de Montpellier emprunte en effet l'ancienne ligne reliant Montpellier à Toulouse (en pointillé dans la carte ci-dessous) sur 2,5 km.

Carte n°10 – Le réseau ferré à l'Ouest de Montpellier



Source : RFF

¹ Ibid.

² Entretien avec un responsable d'ITER (27 juillet 2007).

Une convention cadre a été signée en 2002 entre RFF, l'Agglomération de Montpellier, TAM (l'exploitant urbain) et la SNCF. D'autres conventions ont par la suite été signées afin de fixer les conditions d'exploitation¹ et d'entretien² de cette ligne. Cette dernière a été conservée au sein du réseau ferré national (RFN) car RFF n'exclut pas d'y faire circuler un jour des trains de fret en dehors des heures de circulation des tramways. Comme pour le tram-train, l'interpénétration de deux univers techniques est source de complexité :

« On ne fera plus comme ça. C'est très lourd sur le plan administratif. Quand vous êtes sur le RFN et que vous croisez une route, vous avez un système mixte de passages à niveau. Vous ne savez pas trop sur quel pied danser en termes de sécurité »³.

« Les décrets de sécurité ne sont pas les mêmes quand on se situe dans le domaine public ferroviaire par rapport au domaine routier, car un tram n'est pas considéré comme un véhicule ferroviaire. Il est soumis au décret de sécurité des transports guidés. C'est source de complexité, de lourdeur technico-administrative. Les organismes de tutelle le reconnaissent volontiers. Sur cette partie de voie, la partie infra pure pour la mise en place des nouveaux rails (plateforme tram, rails et une partie des réseaux) est gérée dans le cadre des marchés de RFF. Par contre, la partie alimentation électrique, caténaire, etc., ce sont des marchés passés par l'Agglo car c'est spécifique au tram. Pour la signalisation ferroviaire, une partie est spécifique à RFF, une partie est spécifique au tram.

[...] On se rend compte à un moment qu'il n'y a vraiment pas de cohérence et qu'on pourrait arriver à des aberrations. Par exemple, la traversée de l'ancienne RN 112 à Saint-Jean-de-Védas... Si on appliquait uniquement le décret de sécurité ferroviaire, il fallait qu'on crée un ouvrage pour faire passer le tram en dénivellement par rapport à la route, alors que l'application du décret de sécurité normal pour les trams nous permettait de gérer un carrefour à feux à niveau, sans dénivellement. Finalement, on a réussi avec les deux directions du ministère, transports ferroviaires et transports routiers, à trouver un compromis et à franchir avec un passage à niveau SNCF. Mais il a fallu pas loin d'un an de discussion pour aboutir à ça »⁴.

L'utilisation du réseau ferré est pensée par l'Agglomération de Montpellier dans la perspective de l'extension vers Sète. L'infrastructure empruntée par la ligne 2 du tramway longe le littoral à une quinzaine de kilomètres de distance. Elle passe à Cournonsec, d'abord envisagée par l'Agglomération comme le prochain terminus de la ligne 2. Mais l'idée est désormais d'aller jusqu'à Poussan, à une dizaine de

¹ Habilitation des conducteurs de tramway par la SNCF, par exemple.

² La circulation du tramway ne se solde pas par un péage classique à RFF. Un forfait de 150 000 euros annuels (somme réévaluée chaque année) est versé par TAM au gestionnaire d'infrastructure, permettant à ce dernier d'amortir le million d'euros dépensé pour la remise en état de la voie.

³ Entretien avec le directeur régional Languedoc-Roussillon de RFF (22 mai 2007).

⁴ Entretien avec le directeur des transports et de la voirie de Montpellier Agglomération (19 juin 2007).

kilomètres au Nord de Sète. Cette situation permettrait de toucher 20 000 à 30 000 usagers supplémentaires¹. Une ligne existe déjà entre Sète et Balaruc-les-Bains. Il ne resterait plus, ensuite, qu'à construire quelques kilomètres de ligne pour relier l'ancienne ligne Montpellier – Toulouse à Sète.

1.3.3. Le dépassement de la LOTI « par le bas »

L'action publique transterritoriale bouscule le bel ordonnancement de la LOTI et contribue au « débordement » du cadre institutionnel d'intervention sectorielle par les politiques régionales et locales (Mériaux, 2005). Les territoires institutionnels s'entendent pour agir à une échelle réputée plus pertinente au regard des espaces fonctionnels. Si les acteurs des transports collectifs se sentent de plus en plus à l'étroit dans leur aire d'action, le recours à certains « bricolages » techniques et réglementaires est plus fréquent que par le passé. La création de RFF et la prise de compétence des Régions ont ouvert le jeu en redistribuant les ressources et en contribuant à introduire de la discussion là où la SNCF était habituée à « dire » l'intérêt général. Cela est un effet du hasard, mais ces évolutions sont concomitantes de la mise en avant de nouvelles technologies, comme le tram-train, qui apparaît dans les années 1990 en Allemagne. Les conditions sont donc de plus en plus réunies pour que le binôme territoire/compétence se trouve dissocié².

Le dépassement du schéma de la LOTI a bien lieu, mais pas selon le chemin balisé par le législateur. Les syndicats mixtes des transports, par exemple, n'ont pas fait florès. Ce dépassement se traduit par des réflexions collectives relativement inédites. Les lignes de chemin de fer situées en zones urbaines et périurbaines sont notamment au centre d'importants débats, tranchés dans un sens tantôt sectoriel (comme à Toulouse, où la « ligne C » du métro, située dans le PTU, reste du ressort de la Région), tantôt territorial (comme à Montpellier, où l'Agglomération fait circuler des tramways sur la voie ferrée), tantôt sectoriel-territorial (comme dans le cas des tram-trains alsaciens). Les luttes d'influence que se livrent les acteurs situés à

¹ « Jean-Pierre Moure : “L'écho se montre plutôt favorable” », *Midi Libre*, 6 août 2008.

² La clause générale de compétence des collectivités locales contribue également à cette dissociation. Celle-ci permet aux collectivités de régler les « affaires de leur compétence » sans que n'existe une définition précise et limitative en la matière. Mais elle apparaît surtout comme un « “surplus de possibilité” dans différents domaines [...] où rien n'interdit et où rien n'oblige » (Pontier, 2006 : 57).

différents niveaux sont également assez inédites. Ainsi, les lignes ferroviaires périurbaines sont convoitées par les acteurs des transports urbains, mais la SNCF en perçoit en même temps de plus en plus le potentiel.

Le débordement de la LOTI se traduit par d'importants processus d'apprentissage. Les acteurs apprennent à composer avec l'univers réglementaire et technique de leurs partenaires et à envisager des solutions originales. À ce titre, avant de déplorer l'absence d'un niveau « intégrateur » ou d'une entité « fédératrice », avant de proposer une architecture institutionnelle idéale, il s'agirait peut-être de prendre l'entière mesure de cet apprentissage collectif, certes discret, mais qui permet aux acteurs de voir comment avancer, au plus près du terrain, dans le développement de l'intermodalité. On pourrait même aller plus loin en affirmant que le malentendu, l'opacité, le contre-sens (bref, la réalité de la communication entre des acteurs dotés de rationalités différentes et ne parlant pas le même langage) sont vecteurs de décisions et de changements (Sfez, 1984). À ce titre, la manière dont la gestion compartimentée des compétences issue de la LOTI est contestée voire, dans certains cas, dépassée provient moins des possibilités ouvertes par la loi que des effets imprévisibles de la traduction entre différentes rationalités. De manière générale,

« Dans la diversité de ses frontières (plus ou moins poreuses), de ses niveaux (emboîtés ou en mille-feuilles), de ses métriques (euclidiennes ou non), de ses principes de proximité (entre contiguïté et connexité), de ses tectoniques (de la diffusion à la rupture), de ses maillages et de ses réseaux (hiérarchisés, homogènes, capillaires, universels)... le territoire accumule sous-systèmes, codes et connexions. Le surcode y trouve forcément un terreau fertile » (Offner, 2006b).

Cependant, si les espaces fonctionnels ne se confondent pas avec les territoires institutionnels et si les modes de transport ont tendance à s'interpénétrer, l'hybridation ne s'étend pas aux territoires et aux acteurs collectifs de l'action publique. Le recours privilégié à la convention permet de respecter l'identité de chacun tout en ménageant la possibilité d'un investissement différencié. Les scènes de gestion qui émergent au gré des projets ont peu tendance à s'institutionnaliser au-delà des conventions et des comités de pilotage. Autrement dit, *si les dispositifs observés sont transterritoriaux, les rapports entre acteurs restent organisés sur une base interterritoriale*. Ces dispositifs mis en place sont toutefois vecteurs de nouvelles spatialités voire de nouvelles territorialités. Reposant sur une lecture

particulière des espaces fonctionnels et des espaces de vie projetés, ils contribuent à faire évoluer les représentations individuelles et collectives du territoire, ainsi que les pratiques spatialisées.

1.4. La régionalisation de l'action publique, de la différenciation territoriale aux inégalités socio-spatiales ?

Ces développements soulèvent deux grandes interrogations concernant la régionalisation de l'action publique. La première concerne l'« optimum dimensionnel ». Cette problématique transparaît dès que l'on aborde l'éventuelle correspondance entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels. Le recours aux coopérations permet cependant la recherche de l'efficacité tout en dissociant cette dernière des projets de redélimitation des territoires institutionnels existants. Ces coopérations, aux objets et aux acteurs variés, favorisent la différenciation infrarégionales de l'action publique. La seconde interrogation est de portée encore plus générale. Elle consiste à se demander si la régionalisation de l'action publique contribue ou non à accentuer les inégalités socio-spatiales, non pas uniquement entre territoires, mais aussi entre individus.

1.4.1. L'impératif coopératif, ou l'insaisissable « territoire pertinent »

L'action publique conjointe est devenue la règle (Duran, 1999 ; Gaudin, 1999). Les compétences des collectivités locales ne correspondent jamais parfaitement aux contours des problèmes publics, d'ailleurs beaucoup trop complexes pour être traités isolément. Les aires d'action des collectivités ne sont pas non plus calquées sur l'échelle des problèmes. Cela conduit les acteurs à se rapprocher comme ils le peuvent de cette échelle, pour des raisons de légitimation autant que de régulation sociale. C'est le cas, par exemple, lorsqu'ils mettent en place des dispositifs intermodaux ou hybrides. C'est le cas, également, lorsque les

Régions instaurent des comités de ligne¹. Ces forums locaux sont calés sur la structure des réseaux et sur l'espace de vie des usagers. À travers ces lieux de concertation, les acteurs régionaux cherchent à créer de la mobilisation autour de leurs actions, dont certaines constituent des réponses à des problèmes situés à l'échelle d'autres AO. Ils tentent ainsi de faire passer l'idée selon laquelle la Région serait le vrai coordinateur des politiques de transports collectifs (Gourgues, 2007).

Les acteurs expriment régulièrement la volonté de mieux faire correspondre les contours des territoires institutionnels à ceux des espaces fonctionnels. Cela est également le cas de nombreux analystes, dont certains sont prompts à proposer un redécoupage des territoires institutionnels. Une telle correspondance relève du mythe, qui est celui de l'« optimum dimensionnel » (selon lequel le découpage des territoires serait en lui-même un gage d'efficacité). Il s'agit d'un mythe car les espaces fonctionnels sont mouvants. Ils sont moins stables que les institutions. En outre, ils sont multiples et celui des transports ne correspond pas nécessairement à celui des télécommunications ou de l'assainissement. Faudrait-il créer autant de territoires « pertinents » qu'il y a d'espaces fonctionnels ? La quête de l'optimum serait alors sans fin. La confusion renaîtrait là où, justement, elle devait disparaître.

Il semble difficile d'imposer de nouveaux découpages territoriaux. De nombreuses propositions de suppression et/ou de regroupement de collectivités locales ont été formulées, de la loi Marcellin de 1971 sur les fusions et regroupements de communes au rapport Attali de 2008 suggérant de supprimer progressivement le département. Mais sans grand succès jusqu'à présent. L'émergence de nouveaux « territoires » de gestion n'est pas évidente non plus. L'échec des syndicats mixtes de la loi SRU peut s'analyser par l'insuffisance des incitations (financières, notamment) prévues par le législateur. Mais il doit également être rapporté à la nature des relations entre collectivités locales, que l'accent mis sur la recherche de l'efficacité tend à masquer, véhiculant une forme de négation du politique :

¹ Nous rappelons que les comités de ligne réunissent, sous la présidence d'un élu régional, des représentants des usagers, de la SNCF, des cheminots, de RFF et des collectivités locales concernées (des communes, essentiellement). Leur vocation est de débattre très concrètement des problèmes rencontrés et des améliorations souhaitées par les usagers (ponctualité, propreté des trains, aménagements de gare, etc.).

« [les] collectivités territoriales constituent un univers “hobbesien” policé dans lequel chacun cherche à étendre ses compétences et ses domaines d’intervention, au moins dans les domaines considérés comme pertinents, à contrôler la distribution des crédits et à maximiser sa part des impôts et des subventions. [...] L’univers institutionnel peut être qualifié d’hobbesien parce qu’il se caractérise par la lutte de tous contre tous et parce que l’existence d’une instance supérieure d’arbitrage et de régulation est, en pratique, tacitement rejetée » (Gaxie, 1997 : 275-276).

Ce tableau est sans doute excessif. Il ne permet pas de prendre la mesure de la coopération interterritoriale, qui constitue pourtant une dimension importante de l’action publique locale. Mais il a le mérite de mettre l’accent sur la dimension des intérêts et des rapports de force, qui explique que les modes de coordination soient ce qu’ils sont.

Cependant, comme le signale J.-M. Offner (2006c : 27),

« la “pertinence” des territoires constitue un mythe opératoire ; [...] l’utopie de la cohérence permet, paradoxalement, de créer les instabilités, les désynchronisations, les tensions, aptes à favoriser l’action publique locale ».

Elle crée des raisons d’agir en mettant en tension des territoires hérités et des territoires projetés. Par exemple, la volonté d’extension vers Sète de l’Agglomération de Montpellier (cette agglomération élargie étant considérée comme un territoire pertinent par les acteurs politiques locaux) a conduit à des processus d’apprentissage collectif sur la manière dont des lignes de chemin de fer peuvent être utilisées par un exploitant urbain. O. Borraz (1999) soutient la même idée lorsqu’il affirme que le travail politique renvoie à la gestion (plutôt qu’à une improbable « résolution ») des décalages permanents entre problèmes, territoires et institutions.

Les redécoupages territoriaux cèdent alors la place à des scènes de gestion spécialisées dont la délimitation s’établit par type de problème à traiter (Duran, Thoenig, 1996). Ces scènes spécialisées posent moins la question du territoire pertinent que celle des coopérations institutionnelles :

« Comme il ne saurait exister de cadre englobant unique à la régulation de tous les enjeux (même le cadre national ne l’est plus), c’est bien plutôt de coopérations entre territoires dont il s’agit, sans qu’il faille déboucher pour autant sur la mise en place de nouveaux cadres territoriaux. Rien de neuf, dira-t-on ? Sauf ceci, décisif à l’égard du sens des limites territoriales : il ne s’agit plus de les repousser pour coopérer dans de nouveaux périmètres (mythe déjà vu de l’optimum dimensionnel), mais de considérer ces limites entre collectivités comme l’enjeu même des coopérations, en somme comme des membranes plutôt que comme des frontières, toujours problématiques » (Vanier, 2002 : 87).

Notre étude des transports collectifs dans les zones périurbaines apporte une confirmation empirique à cette analyse. Cette manière de voir apporte de premiers éléments de réponse au problème de la relation entre mobilité et territoire politique soulevé par J. Lévy (2004a : 307) :

« Comment assurer la stabilité du territoire de délibération dans un “paysage” en mouvement ? Une citoyenneté de réseau, des territoires thématiques, un espace fluctuant ? Il faudrait être capable de faire preuve d’imagination, sans oublier la règle de base de la *politèia* depuis Aristote : ce doivent être les mêmes qui gouvernent (à travers leurs représentants) et qui sont gouvernés ».

Les modalités de la coopération diffèrent d’une région à l’autre. Nous l’avons amplement vérifié. Il arrive à la Région de jouer, de fait, un rôle de chef-de-file ou de coordinateur, comme en Languedoc-Roussillon, avec la mise en place de la tarification multimodale, ou en Alsace, avec le tram-train. Mais ce rôle n’est ni officiel, ni systématique, d’où l’intérêt de l’analyser d’un point de vue socio-politique plutôt que juridique. Il dépend des configurations régionales, où évoluent à la fois des acteurs politiques et professionnels. Dans le domaine des transports collectifs, l’échelle des problèmes est très largement métropolitaine. Mais l’investissement de la Région est variable selon les agglomérations. Mieux : « les projets ferroviaires résultent aussi bien des consensus élaborés dans l’arène métropolitaine où ils sont localisés que de la politique des transports de la Région » (Debizet, 2007 : 88), ce qui confirme l’idée selon laquelle la coopération est toujours contingente.

Ce panorama nous rapproche de la définition que donne R. Balme (1997) de la gouvernance régionale. Selon cet auteur, « les politiques régionales sont [...] un assemblage d’éléments empruntés à un répertoire doublement limité, d’une part, parce que les institutions régionales n’en maîtrisent pas le registre et, d’autre part, parce qu’elles sont fortement dépendantes dans leur utilisation du concours d’autres acteurs politiques et administratifs ». Si les politiques régionales sont largement déterminées au sein de systèmes d’acteurs incluant la Région et les acteurs sectoriels, certains aspects de ces politiques sont traités dans le cadre de coopérations multiples et à dimension variable avec les autres échelons territoriaux (AO et exploitants, pour l’essentiel).

Le « noyau dur » de l’action régionale (définition des dessertes, qualité du service, achat de matériel roulant, etc.) reste cependant traité par des systèmes

d'acteurs extrêmement stables d'où sont absents les échelons infrarégionaux. Concernant ce « noyau », nous avons largement insisté sur le rôle prééminent joué par les acteurs politiques régionaux. Nous avons vérifié (y compris par la négative) que l'expression d'une volonté politique constituait une forte incitation au travail collectif. Nous avons vu, également, que les modalités du *leadership* politique territorial imprimaient fortement leur marque aux politiques régionales, que ce soit à travers les phases de changement ou à travers l'orientation territoriale de l'action régionale. La même analyse ne peut s'appliquer aux rapports entre territoires, dont l'objet est plutôt d'aller au-delà d'une lecture minimaliste du transfert de compétence en matière de transports collectifs. Elle ne peut s'appliquer car les autres collectivités sont titulaires, comme la Région, d'une légitimité politique. La coopération a ici lieu entre « égaux », si bien que la ressource assurant la Région de sa prééminence dans les systèmes d'acteurs ne suffit plus. En outre, l'expression éventuelle d'une volonté régionale se trouve « dissoute » par la présence de nombreux acteurs aux statuts différents.

La distinction entre « noyau dur » des politiques régionales et actions « facultatives » est heuristique dans la mesure où elle permet de prendre conscience du fait que *les acteurs politiques régionaux ont une influence variable selon l'aspect des politiques régionales considéré*. À ce titre, leur influence est plus importante dans des *arènes sectorielles* peuplées de techniciens que sur des *scènes territoriales* plus politisées.

1.4.2. La régionalisation contre l'égalité socio-spatiale ?

La question des effets, pour les destinataires finaux des politiques, de la régionalisation de l'action publique traverse l'ensemble de notre travail. Nous avons longuement évoqué les effets de différenciation suscités par la régionalisation. Il s'agit à présent de franchir une étape supplémentaire en nous demandant si celle-ci ne va pas à l'encontre de l'égalité socio-spatiale. Après avoir évoqué la question des rapports entre échelons territoriaux, il semble que nous disposons d'assez d'éléments pour aborder cette question.

Les craintes exprimées à chaque étape de la décentralisation (par les citoyens et par certains groupes professionnels, comme les cheminots) rappellent en creux

l'importance accordée aux principes de l'égalité républicaine et de la solidarité nationale. La notion même de justice spatiale est restée peu questionnée tant elle s'est imposée comme une apparente évidence, souvent définie, d'ailleurs, à partir de la dénonciation des injustices spatiales. Certains géographes (Harvey, 1973 ; Reynaud, 1981 ; Lévy, 2003) se sont penchés sur ce sujet. Cela est aussi le cas de certains économistes, en particulier à travers des travaux sur la péréquation (Derycke, Gilbert, 1988 ; Guengant, 1993 ; Gilbert, Guengant, 2005)¹. Cependant, la question des inégalités socio-spatiales a été peu abordée par la science politique, et notamment l'analyse des politiques publiques. Plutôt centrée sur le décryptage des processus, cette dernière a laissé à d'autres le soin de traiter cette question. Elle ne peut pourtant s'en désintéresser totalement.

Les disparités régionales, en termes de revenu par habitant notamment, diminuent, alors que les disparités au sein des aires urbaines et des quartiers tendent à se creuser (Davezies, 2002). L'enjeu n'est donc pas le même selon l'échelon considéré. Cela dit, la tendance est au renforcement, certes progressif, du niveau régional en tant que niveau d'élaboration des politiques publiques. La question, éminemment concrète, de savoir dans quelle mesure cette évolution a lieu au détriment de l'égalité socio-spatiale mérite donc d'être posée.

Il existe différentes raisons de penser que la régionalisation de l'action publique est un vecteur d'inégalités socio-spatiales. Il existe tout d'abord des différences statutaires. Certaines régions occupent une place à part dans l'édifice institutionnel, comme l'Île-de-France, la Corse et les régions d'outre-mer². Cette situation, qui permet de tenir compte des spécificités des territoires, a des conséquences en termes de produits d'action publique. Néanmoins, sauf à faire valoir une conception rigide et « désincarnée » de l'égalité, il semble plus pertinent, ici, de parler de différenciation territoriale. Par ailleurs, le potentiel fiscal et la pression

¹ La participation des économistes à ce débat est assez ancienne. Tiebout (1956) avait affirmé que le fait qu'un pays soit divisé en plusieurs entités pouvait conduire à une offre optimale de biens collectifs. Les théoriciens du fédéralisme fiscal (Musgrave, 1959 ; Oates, 1972) ont ensuite tenté de déterminer le degré optimal de centralisation de la fonction de redistribution.

² L'Île-de-France bénéficie de ressources particulières. La Corse dispose d'un conseil exécutif et d'un conseil économique, social et culturel. Son assemblée est consultée sur les projets de lois et de décrets comportant des dispositions relatives à son territoire et elle peut elle-même proposer des adaptations législatives et réglementaires. Les Régions d'outre-mer ont également la possibilité d'adapter les lois et règlements en raison de caractéristiques et de contraintes propres. Toutes ces collectivités ont des compétences plus larges que les autres Régions.

fiscale varient selon les régions¹. Cette situation se répercute dans les budgets et donc dans les capacités d'action des conseils régionaux. Les transferts financiers de l'État viennent toutefois largement lisser les différences. La part des recettes propres sur les recettes totales des Régions n'a cessé de se réduire, de manière beaucoup plus importante, d'ailleurs, que pour les Départements et les Communes. Celle-ci est passée de 60% en 1997 à 45% en 2005 en raison des réformes fiscales successives et de transferts de compétence (plus ou moins bien) compensés par des dotations. Enfin, il convient de relativiser l'importance des écarts en matière de pression fiscale en rappelant que la fiscalité régionale ne représente que 7% des impôts locaux².

La décentralisation est en partie justifiée par le rapprochement des niveaux de décision des citoyens et par une plus grande adaptation de l'action publique aux cas particuliers. Cependant, même en admettant que la régionalisation permette de mieux répondre aux demandes sociales localisées, la variété des agendas politiques régionaux introduit des différences de traitement selon les publics concernés. Dans le domaine des transports collectifs, les usagers de certaines régions bénéficient de prestations plus intéressantes que les usagers d'autres régions (en matière de cadencement, de tarification et de billettique multimodales, etc.). Les exemples sont nombreux et concernent la plupart des domaines d'action. Ils résultent de différents facteurs dont certains tiennent, nous venons de le vérifier, aux rapports entre échelons territoriaux.

À moins de s'intéresser, en bon utilitariste, à la moyenne régionale des utilités individuelles procurées par les politiques régionales, il faut admettre qu'il existe non seulement des groupes qui tirent plus avantage que d'autres de l'intervention de telle ou telle Région, mais également que des groupes identiques (par exemple, les usagers du TER) se voient réserver un traitement plus ou moins favorable selon les régions. La régionalisation de l'action publique peut donc être un vecteur d'inégalités socio-spatiales. À cet égard, certaines régions, comme Rhône-Alpes, semblent cumuler un certain nombre d'avantages (Jouve, Spenlehauer, Warin, 2001), pendant

¹ Le potentiel fiscal direct s'établit à 102 euros par habitant en moyenne, en métropole, et varie, hors Corse, de 81 euros en Bretagne à 124 euros en Île-de-France. Le potentiel fiscal indirect varie quant à lui de 26 euros par habitant en Nord-Pas-de-Calais et en Bretagne à 41 euros en Picardie. En retenant un indicateur par construction égal à 1 en moyenne, la pression fiscale globale, portant sur les impôts directs et les impôts indirects, est (hors Corse) la plus faible en Île-de-France, avec 0,74, et atteint 1,35 en Languedoc-Roussillon.

² Les chiffres cités sont tirés du site internet de la DGCL (www.dgcl.interieur.gouv.fr).

que d'autres paraissent plus désavantagées. Ce point de vue mérite toutefois d'être nuancé à partir de différents arguments.

Avant les lois Defferre, les relations entre les fonctionnaires d'État et les notables locaux permettaient déjà de négocier des compromis en vue de traiter un problème ou de faire avancer un dossier (Worms, 1966 ; Grémion, 1976). Loin de s'imposer de manière unilatérale sur le territoire national, la règle était négociée au sein de systèmes d'échanges localisés, principalement entre acteurs administratifs et politiques. Selon les endroits, les citoyens ne bénéficiaient pas de la même capacité des décideurs locaux à infléchir l'action publique dans un sens qui leur soit favorable. La décentralisation n'a pas mis fin à cet état de fait. Elle a cependant contribué, jusqu'à un certain point, à faire sortir ces pratiques du registre de l'informel en transférant aux collectivités locales des responsabilités et des ressources financières et en les investissant d'une nouvelle légitimité politique.

Par ailleurs, un rapide tour d'horizon européen permet de constater que la régionalisation « à la française » se caractérise par sa faible ampleur (Le Galès, Lequesne, 1997). Si la régionalisation des transports collectifs a fortement contribué à l'amélioration du service à l'utilisateur, elle n'a pas eu de répercussions majeures en termes de « motilité », notion qui renvoie à « la capacité d'une personne ou d'un groupe à être mobile, spatialement ou virtuellement » (Kaufmann, 2001 : 94). La fréquentation des TER a augmenté mais cette évolution ne bouscule pas fondamentalement les pratiques liées à la mobilité, qui reposent toujours beaucoup moins sur les dessertes ferroviaires de proximité que sur l'automobile et les transports publics urbains. Autrement dit, le caractère limité de la régionalisation de l'action publique atténue la portée des inégalités socio-spatiales qu'elle suscite.

Cependant, il n'est pas certain que le problème se pose en termes d'égalité ou d'inégalité. On peut avancer que l'équité se traduit par la recherche de critères d'égalité plus exigeants que l'égalité « intégrale ». Si l'on définit l'équité comme une propriété du critère d'égalité que l'on choisit, il apparaît vain de vouloir opposer égalité et équité (Fitoussi, Rosanvallon, 1996). Il y a bien sûr des exceptions mais, globalement, le fait de vivre dans une région ne place pas l'individu devant un éventail de choix concernant la vie qu'il souhaite mener très différent de celui d'un individu vivant dans une autre région. La régionalisation n'affecte qu'à la marge ce qu'Amartya Sen (2000) appelle la « capacité » des individus, c'est-à-dire la liberté

de choisir entre des modes de vies possibles. D'une part, on peut considérer que la localisation n'est qu'une partie d'un problème extrêmement complexe où toutes les caractéristiques sociales et économiques des individus entrent en jeu. D'autre part, on peut penser que, d'un point de vue strictement spatial, la capacité d'un individu se joue beaucoup moins à l'échelle régionale qu'au niveau local, national et surtout macro-régional.

Cela dit, un échelon régional faible peut être compatible avec de puissantes injustices socio-spatiales, alors qu'un échelon régional fort peut se conjuguer avec de faibles disparités interrégionales. L'existence d'un système de péréquation favorise le second cas de figure. Or, non seulement la régionalisation est assez faible, en France, mais, de plus, le financement des collectivités régionales est en grande partie assuré par la péréquation¹. D'ailleurs, si les disparités interrégionales tendent à diminuer en raison des transferts individuels de richesses et de l'action redistributrice de l'État (Davezies 2002), le bon résultat apparent de la péréquation entre régions résulte avant tout du recul de l'autonomie fiscale des Régions.

Finalement, la régionalisation de l'action publique pose à sa manière la question des « inégalités justes ». La théorie de « la justice comme équité » développée par John Rawls vise à concilier deux grands principes : le premier exige l'égalité dans l'attribution des droits et des devoirs de base ; le second pose que des inégalités socio-économiques sont justes si elles produisent des avantages pour chacun, en particulier pour les membres les plus désavantagés de la société (Rawls, 1987). Si le principe d'égalité des droits et des devoirs s'applique d'abord au niveau national, on peut se demander s'il n'existe pas des inégalités socio-spatiales « justes » (Rawls n'ayant pas, à notre connaissance, lui-même réfléchi à la « spatialisation » de ces principes).

Il est incontestable que, comme cela a toujours été le cas, les usagers du TER de certaines régions bénéficient d'un meilleur service que les usagers d'autres régions. En même temps, avec la régionalisation, les usagers de *toutes* les régions ont vu une amélioration du service, que ce soit en termes d'offre de transport ou de

¹ Les mécanismes péréquateurs constituent une réponse aux inégalités primaires de richesse fiscale. Résultant d'un compromis entre décentralisation et redistribution, ils visent à la fois à favoriser l'égalité des citoyens/contribuables devant la dépense publique et l'impôt et à préserver l'autonomie de décision des collectivités locales. Par conséquent, ils reposent plus sur l'idée d'un équilibre entre principe de liberté et principe d'égalité, autrement dit sur une conception particulière de l'équité, que sur une définition stricte et formelle de l'égalité territoriale (Gilbert, Guengant, 2005).

qualité des prestations. Dans une situation où l'État n'avait plus les moyens de participer au renouveau des transports collectifs régionaux, fallait-il renoncer à en transférer la responsabilité aux Régions en raison du risque de renforcement des inégalités socio-spatiales ? De manière plus générale, la régionalisation de l'action publique est-elle acceptable par tous, y compris par les citoyens/usagers les moins bien lotis, si elle profite *aussi* à ces derniers et dans la mesure où, on l'a vu, des mécanismes de péréquation tendent à atténuer les inégalités les plus injustes ? La question est d'autant plus complexe que les individus sont les ressortissants de politiques élaborées à une pluralité de niveaux et que, en conséquence, la question de l'équité socio-spatiale se pose simultanément à *toutes* les échelles d'action publique.

2. Les déplacements extrarégionaux, un enjeu inégalement construit

La coopération entre échelons « emboîtés » est au cœur des enjeux que soulèvent aujourd'hui les transports collectifs. Elle n'est cependant pas la seule manière d'envisager les rapports entre territoires. Décalons à présent le regard en le faisant porter au-delà de l'espace régional. Nous avons vu à quel point la décentralisation peinait à organiser les rapports entre échelons territoriaux, laissant finalement aux collectivités locales le soin de répondre comme elles l'entendaient à l'impératif coopératif. La situation est quelque peu différente à l'échelle interrégionale : les rapports entre collectivités ne sont pas pensés, ici, en des termes reflétant mal la sociologie des pouvoirs locaux, ils ne sont pas pensés du tout. Au mieux, l'interrégionalité constitue l'horizon d'un redécoupage des régions visant à donner à ces dernières une taille plus conforme aux standards européens. À nouveau, le débat sur les coopérations territoriales est annexé par les promoteurs des « territoires pertinents ».

Il convient cependant de nuancer le propos : l'interrégionalité, impensé de la décentralisation, est construite comme un enjeu dans les régions limitrophes de l'Île-de-France. De la même manière, les déplacements transfrontaliers, qui constituent une autre dimension de l'extrarégionalité, font l'objet d'un investissement différencié selon les endroits. Dans les deux cas la problématique de l'extrarégionalité invite à se pencher sur la place que chaque Région entend occuper au-delà de ses limites territoriales, du bassin de vie à l'Europe.

2.1. Les déplacements interrégionaux

Après nous être intéressés aux relations intrarégionales, arrêtons-nous sur les coopérations interrégionales. Du point de vue de la régulation sociale, l'interrégionalité soulève, il est vrai, des enjeux d'une moindre ampleur que les déplacements au sein des aires urbaines, par exemple. Cela explique sans doute pourquoi les déplacements interrégionaux (de proximité) sont restés un impensé de la

régionalisation des transports collectifs et un aspect très peu traité par les politiques régionales. Dans les régions limitrophes de l'Île-de-France, cette problématique est cependant centrale. L'analyse des rapports entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels conduit à la mise en lumière d'un certain paradoxe : alors que, d'une région à l'autre, la SNCF est en position d'exploitant unique et que les réseaux sont de même nature, les limites régionales créent un effet-frontière finalement plus puissant que n'importe quelle autre limite territoriale institutionnelle, que celui-ci provienne de la non-construction de l'interrégionalité comme enjeu (cas de la plupart des régions) ou de la juxtaposition de systèmes tarifaires différents (cas des régions situées en bordure de l'Île-de-France).

2.1.1. L'interrégionalité, un impensé

Les déplacements interrégionaux entre régions limitrophes sont assez limités. Ils représentent (tous modes, tous motifs) 7% de la totalité des déplacements (contre 2,9% pour les déplacements entre régions non-limitrophes et 90,1% pour les déplacements intrarégionaux) (Monjaret, Forest, 2004). L'enjeu est donc d'une portée plus faible que pour les déplacements dans les aires urbaines. Cependant, les déplacements interrégionaux prennent de l'importance, surtout pour motifs privé/loisirs (qui représentent la majorité de ces déplacements). En outre, la part du transport ferroviaire sur ce segment a diminué en raison de l'accroissement du parc automobile (+ 18% de 1993 à 2001, selon l'INSEE). Si l'offre TER a augmenté avec la régionalisation, on observe une tendance à la baisse de l'offre interrégionale des trains Corail, dont les performances apparaissent limitées (vitesse commerciale faible, matériel vieillissant) (Monjaret, Forest, 2004). Enfin, il existe peu de tarifications interrégionales, si bien que l'effet-frontière joue souvent à plein.

Il faut dire que, avec la régionalisation des transports collectifs, des gestions régionalement différenciées se sont substituées à la gestion plus ou moins unique des dessertes à l'échelle nationale. En l'absence d'acteurs porteurs de la prise en considération des besoins interrégionaux et des enjeux de ces marchés, le dialogue et la coopération volontaire demeurent le seul moyen de prendre en compte

l'interrégionalité. Cette situation fait écho à ce que nous avons observé en matière de coopération entre les échelons régional et infrarégionaux.

Cette coopération est devenue d'autant plus critique que la SNCF a clairement annoncé son souhait de se retirer du marché des déplacements interrégionaux de proximité. Nous ne reviendrons pas ici sur les diverses tentatives de l'entreprise pour transférer aux Régions la responsabilité (et donc la charge) des « express interrégionaux » (EIR) (1990) puis des « trains interrégionaux » (TIR) (2005). Ces liaisons coûtent plusieurs dizaines de millions chaque année à la SNCF. Si les Régions ont réussi à faire accepter le principe d'une prise en charge, par l'entreprise, des trains dits interrégionaux (c'est-à-dire ceux dont plus de la moitié des voyageurs effectuent un trajet inférieur à 300 km), le sort de ces trains n'est toujours pas réglé. La création du concept Corail intercités est une solution temporaire. Selon la directrice de la stratégie de la SNCF, aucun scénario ne permet de démontrer la possibilité d'un retour à l'équilibre financier, ce qui n'est pas acceptable pour une entreprise cherchant à améliorer sa situation financière dans la perspective de l'ouverture à la concurrence. C'est pourquoi l'entreprise penche pour la passation de contrats de service public sur ces liaisons, à l'horizon de la libéralisation (13èmes Rencontres parlementaires sur les Transports, 18 décembre 2006).

Nous retrouvons ici l'importance des enjeux de qualification et d'investissement de sens, comme en matière de transport périurbain. À Toulouse, nous avons évoqué le débat autour de la desserte Arènes – Colomiers : est-ce du transport ferroviaire (donc régional) ou du transport urbain ? La même question se pose avec ces trains interrégionaux : est-ce du TER ou du trafic Grandes lignes ? Cette situation d'entre-deux territorial se traduit par une mise en débat concernant l'autorité responsable ; d'autant que ces dessertes ne présentent pas d'intérêt commercial et que le déficit qu'elles creusent n'est pas comblé par des contributions publiques.

Globalement, l'interrégionalité est un enjeu peu construit dans la plupart des régions. Le cadre institutionnel de la décentralisation comme les modalités du transfert de compétence en matière de transports collectifs n'ont pas favorisé la construction de cet enjeu :

« Aujourd'hui, on travaille sur le régional et on se dit : l'interrégional, ça ne va pas »¹.

« Ce qui me semble manquer, au niveau du ferroviaire, c'est l'interrégional. Là-dessus, les Régions n'ont pas pris le pouvoir par rapport à la SNCF. Il manque un niveau d'intervention des Régions. Les TER font Toulouse – Bordeaux, mais ils sont conventionnés Midi-Pyrénées puis Aquitaine. Il n'y a pas de prise de pouvoir des Régions ensemble pour améliorer l'offre sur les liaisons interrégionales. C'est dommage car il y a de la clientèle. Avec un train toutes les heures [depuis Toulouse] vers Bordeaux, Montpellier, Perpignan, il y a de quoi gagner de la clientèle. Il faudrait que les Régions s'entendent entre elles. Il n'y a pas de structure prévue. [...] Il n'est pas écrit que des Régions peuvent créer un GIE, un syndicat pour gérer ensemble des dessertes interrégionales. Et elles ont à gérer leur budget des transports qui est déjà assez lourd »².

L'observation de ce qui se passe à l'échelon infrarégional peut faire douter de l'utilisation de structures de coordination. Au-delà des aspects financiers, qui ont leur importance, la question de l'intérêt politique des liaisons interrégionales de proximité doit être posée. À ce titre, les bénéfices potentiels en termes de légitimité n'apparaissent pas évidents. En outre, comme nous allons le vérifier dans le cas des régions qui jouxtent l'Île-de-France, l'encouragement à la mobilité interrégionale est loin d'aller de soi. Les Régions peuvent avoir plus à y perdre (notamment du point de vue de la fiscalité) qu'à y gagner.

Enfin, les rapports entre régions pourraient *a priori* sembler plus simple que les rapports entre territoires « emboîtés ». Dans le second cas, en effet, la coopération se heurte à la question des rapports entre différents types d'exploitant. Dans le cas de la coopération interrégionale, la SNCF est, pour l'instant, le seul et unique exploitant. Toutefois, la coopération est rendue plus complexe par le fait que les limites des régions politico-administratives ne correspondent pas aux limites des régions SNCF. Si l'aire d'action des directions déléguées TER (DDTER) correspond à celle des conseils régionaux, les directions régionales SNCF sont beaucoup plus structurées selon une logique de réseau, comme les agences de bassin pour la gestion des réseaux hydrauliques ou encore les syndicats intercommunaux pour la gestion des transports urbains. Elles sont au nombre de 23. Certaines sont plus vastes que les régions politico-administratives (les deux Normandie, par exemple, sont du ressort d'une seule région SNCF), d'autres plus restreintes (le Centre, notamment, est géré

¹ Entretien avec le DDTER Languedoc-Roussillon (15 mars 2007).

² Entretien avec un responsable d'ITER (27 juillet 2007). Dans son rapport au Conseil économique et social de 2003, J. Chauvineau proposait que des projets interrégionaux portés par des syndicats mixtes associant les Régions, les communautés urbaines et les Départements soient expérimentés.

par quatre régions SNCF), d'autres enfin ont des limites qui se rapprochent des limites politico-administratives, sans pour autant se confondre avec elles (région SNCF de Montpellier et de Toulouse, par exemple)¹. La SNCF a appris à gérer ces décalages. Mais il arrive que ceux-ci posent problème :

« On s'est habitué. Tout ça, on sait le faire financièrement. Ce n'est pas compliqué. C'est normé. Le problème, c'est plus dans la gestion opérationnelle. Par exemple, Castelnaudary² est géré par la région [SNCF] de Toulouse. Mais nous, on est en train de rénover la gare. Au début, ils avaient tendance à vendre des tarifs Midi-Pyrénées, tout était logoté Midi-Pyrénées. Ils faisaient déjà des prises en charge pour l'accessibilité »³.

Cependant, la faiblesse de l'interrégionalité provient beaucoup plus d'une absence de construction de l'enjeu que des décalages entre régions politico-administratives et régions SNCF. Nous en voulons pour preuve le fait que ces décalages sont beaucoup plus importants dans les régions limitrophes de l'Île-de-France qu'ailleurs. Le territoire du Centre, par exemple, est géré par quatre directions régionales SNCF, dont deux directions parisiennes (l'une gérant l'Est du Loiret, l'autre le département de l'Eure-et-Loir) beaucoup plus préoccupées par les lignes transiliennes que régionales. Or, ce sont dans ces régions que l'enjeu des déplacements interrégionaux est le plus construit.

2.1.2. Un enjeu central dans les régions limitrophes de l'Île-de-France

Le choix du Centre comme région d'étude s'explique en grande partie par sa proximité avec l'Île-de-France, qui soulève des questions fondamentales du point de vue des transports collectifs. Le tableau suivant permet de prendre la mesure de l'enjeu.

¹ Nous rappelons que le périmètre des directions régionales de RFF correspond quant à lui à celui d'une, deux ou trois collectivité(s) régionale(s).

² Cette ville se situe dans la région Languedoc-Roussillon.

³ Entretien avec un cadre de la DDTER Languedoc-Roussillon (3 mai 2007).

Tableau n° 18 – Part du trafic ferroviaire (intra- et interrégional) à destination des régions limitrophes dans le trafic régional

<i>Moins de 10%</i>	<i>De 10 à 20%</i>	<i>De 20 à 30%</i>	<i>Plus de 40%</i>
Alsace (5%) , Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes	Auvergne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon (19%) , Limousin, Midi-Pyrénées (13%) , Poitou-Charentes	Champagne-Ardenne	Bourgogne, Centre (51%) , Haute-Normandie, Picardie

Source : SNCF/Monjaret, Forest, 2004

La frange Nord de la région Centre est très largement « satellisée » par l'Île-de-France (Gilli, 2002). À elle seule, la liaison Paris – Chartres représente environ 40% du trafic TER Centre¹. Les flux ferroviaires entre cette région et l'Île-de-France, déjà très importants, ne cessent de progresser².

Le Bassin parisien est l'endroit en France où l'interrégionalité est la plus développée. Un contrat de plan interrégional du Bassin parisien (Île-de-France, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie) a été initié en 1994. 52% des crédits inscrits dans ce contrat étaient affectés aux transports. Les actions programmées concernaient cependant assez peu les transports collectifs interrégionaux de proximité et beaucoup plus les routes et autoroutes, le raccordement au réseau TGV, les aéroports, le transport de fret et les transports urbains. Cette contractualisation n'a pas été renouvelée en 1999. Depuis 2006, il existe une Conférence interrégional du Bassin parisien réunissant le même groupe de régions, auquel s'est en plus adjoint le Nord-Pas-de-Calais. Mais une nouvelle fois, les projets concernent peu les dessertes interrégionales de proximité. L'interrégionalité au sein du Bassin parisien est construite sur une échelle beaucoup plus vaste et sur des problématiques décalées (reposant essentiellement sur une logique de projets, et notamment de projets

¹ Ce chiffre est toutefois à prendre avec précaution car certaines liaisons entre le Centre et l'Île-de-France relèvent des Grandes lignes (entre Orléans et Paris, notamment) et du Transilien (entre Paris et Dreux, par exemple), et ne sont donc pas incluses dans le décompte de trafic TER.

² Ils ont ainsi connu une croissance de 6% entre 1996 et 2001. DRE Centre, *Corridor Île-de-France – Tours – Poitiers. Éléments de diagnostic*, janvier 2003.

d'infrastructures en ce qui concerne les transports) par rapport à l'interrégionalité telle que nous l'avons jusqu'ici envisagée.

À l'inverse, l'interrégionalité « de proximité » a été construite très tôt comme un enjeu des politiques de transport par la Région Centre. Le SRT de 1993 y fait largement allusion. Ce schéma regroupait les liaisons en trois catégories : « cœur du réseau », au sein duquel étaient intégrés le « triangle ligérien » (Orléans – Tours – Vierzon/Bourges) et deux liaisons interrégionales (Orléans – Nantes et Orléans – « pôles de développement de la région parisienne ») ; « réseau interne » (réseaux de villes et liaisons suburbaines) ; et « réseau interrégional », constitué des liaisons mitoyennes autres que les lignes Orléans – Paris et Orléans – Nantes. Le SRT proposait déjà une extension de la carte orange francilienne en région Centre.

Dans la lignée de ce schéma, l'un des premiers dispositifs que la Région a instauré est justement une desserte interrégionale entre Orléans et Nantes (*Interloire*). Trois allers-retours quotidiens ont été créés avec des voitures Corail adaptées. Quelques années plus tard, la mise en place d'*Aqualys* témoigne de la volonté de la Région de s'impliquer dans la gestion des flux avec l'Île-de-France. Ce dispositif a permis de fédérer des services hétérogènes (Grandes lignes, TER) desservant le grand bassin parisien, de coordonner l'organisation des dessertes et de les rendre plus lisibles aux yeux du public. Le matériel a été modernisé, les horaires ont été repensés, des dessertes ont été reprises par le TER à Grandes lignes, d'autres ont été créées. Cependant, le dispositif final ne permet pas d'évaluer correctement la volonté d'implication de la Région, que la SNCF a freinée :

« *Aqualys*, c'est le fruit d'une réflexion avec [un responsable technique du conseil régional] à partir de 1996. On se disait : le TGV est arrivé. On a tout ce Val de Loire sur lequel on a des trains Grandes lignes et des TER. Tout est mélangé et chacun travaille dans son coin. Est-ce qu'on ne pourrait pas coordonner tout ça, mettre tout à plat, avoir une desserte lisible avec une tarification cohérente et adaptée ? L'idée était de mettre deux douzaines d'œufs dans le même panier et d'essayer d'en faire trois sans les casser. On pouvait faire mieux en travaillant ensemble. La Région était prête à intégrer toute la desserte Paris – Orléans – Tours dans le TER, qui était une desserte déficitaire pour la SNCF en raison de péages très importants et parce qu'il y avait beaucoup d'abonnés. On mettait ça dans la convention de 1997, on creusait un peu plus le déficit du TER, mais la subvention était de l'État. J'ai dit à l'entreprise : c'est *one shot*, c'est maintenant ou jamais. Je me suis retrouvé devant une fin de non-recevoir de nos plus hauts dirigeants. On m'a dit : si le TER va jusqu'à Paris, ça va nous bloquer l'accès à Paris, ça va nous créer des tas de trains, on ne va plus pouvoir rentrer à Paris avec nos Paris – Limoges »¹.

¹ Entretien avec un ancien cadre de la direction régionale SNCF de Tours (9 mai 2007).

La *Stratégie régionale* de 2006 consacre également plusieurs pages à l'interrégionalité. Elle propose notamment une amélioration de service sur *Interloire* et une harmonisation des politiques tarifaires avec les régions limitrophes. Le document rappelle qu'un accord est intervenu entre les Pays de la Loire, le Centre et la SNCF sur un projet de réciprocité tarifaire et propose que la réciprocité tarifaire concernant les jeunes soit étudiée avec les Pays de la Loire, l'Auvergne et la Bourgogne, à l'instar de ce qui existe déjà avec le Limousin et Poitou-Charentes. Le document stratégique parle de « faciliter » et d'« organiser les relations avec l'Île-de-France » (p. 13) :

« L'augmentation exponentielle des prix du foncier en Île-de-France a généré une extension en tâche d'huile de l'urbanisation francilienne qui a gagné une partie des départements d'Eure-et-Loir et du Loiret. Cette urbanisation induit d'importantes migrations alternantes d'habitants captifs du mode ferroviaire, auxquelles il convient d'apporter durablement un service suffisant quantitativement et qualitativement » (p. 13).

À ce titre, le document invite à engager une réflexion avec la Région Île-de-France sur les possibilités de refonte des dessertes permettant d'optimiser l'organisation des circulations. Une nouvelle fois, la question de la tarification est posée. La *Stratégie régionale* estime qu'il convient de définir les conditions de l'extension de la tarification régionale aux dessertes vers Paris.

La mise en scène de cette volonté d'accompagnement des déplacements en direction de l'Île-de-France dissimule en réalité un profond débat :

« À un moment, il va falloir qu'on arrête. Le but des politiques de transport, c'est de répondre à une demande de transport qui pourrait être différente. Est-ce qu'il ne vaut pas mieux des implantations d'entreprises plutôt que de faire faire aux gens trois heures de transport par jour ? C'est une vraie question, qui ne regarde pas que les Régions. *Le but des politiques de transport, ce n'est pas forcément de favoriser le déplacement.* Chartres – Paris, c'est 42% du trafic TER. C'est la ligne sur laquelle la Région investit le plus de matériel ; mais pas pour développer le territoire et permettre aux gens de se déplacer à l'intérieur de la région, ne serait-ce que dans la partie nord, mais pour répondre à des besoins de déplacements de gens qui vont en cités-dortoirs et à Paris. Sauf que nous n'avons pas les recettes, comme la taxe professionnelle. On a les effets négatifs, même si, après, il y a la taxe d'habitation. Donc on ne peut pas dire : je ne m'y intéresse pas. Mais on ne peut pas non plus continuer comme ça ; et on ne peut pas continuer comme ça tout seul »¹.

¹ Entretien avec Jean-Michel Bodin, vice-président en charge des transports de la Région Centre (30 mai 2007).

« On a beaucoup de gens qui travaillent à Paris et qui ont envie d'acheter. Ils voient que ça leur coûte moins cher en dehors de Paris, même en intégrant le prix d'un abonnement TER. La question qui se pose est : est-ce qu'il faut encourager cela ? Si oui, jusqu'où et comment ? Fiscalement, c'est quoi le bénéfice de la collectivité ? Ça se pose aussi en termes de développement durable. Est-ce que la solvabilisation collective, par le biais de l'impôt, d'un service n'est pas un système de création artificielle de déplacements ? Est-ce que c'est sain de multiplier des voyages de plus en plus longs solvabilisés par l'impôt ? Plus une région aide tarifairement, plus c'est incitatif. Est-ce qu'on veut être encore plus une ville-dortoir de la région parisienne ? Cela dit, il y a la clientèle actuelle ; et il n'est pas question pour nous de la plumer, au contraire. Elle souffre d'une qualité de service qui n'est pas à la hauteur de ce qu'elle peut légitimement attendre »¹.

Ce débat dépasse le seul domaine des transports. La mobilité est ici rattachée à des considérations en termes de cohésion territoriale, d'emploi et de fiscalité. On comprend mieux, à la lumière de ce débat, l'importance que revêt un projet comme la réouverture aux voyageurs de Chartres – Orléans, qui contribuerait à « tourner » Chartres vers le reste de la Région et créer une solidarité, sinon fonctionnelle, du moins symbolique.

La complexité de cette question, à laquelle il n'existe pas de réponse simple, se double de difficultés opérationnelles. La principale réside dans le « mur tarifaire » qui sépare le Centre et l'Île-de-France. Le Centre et l'Île-de-France ont des systèmes tarifaires très différents. Le STIF propose une tarification zonale. Il bénéficie en outre du versement transport (réservé ailleurs aux seules AO urbaines), ce qui lui permet de proposer des tarifications particulièrement intéressantes. Dans ce contexte, toute tentative pour « lisser » le mur tarifaire s'avère à la fois compliquée et coûteuse dans la mesure où une telle opération concerne un grand nombre de voyageurs² :

« En Île-de-France, il y a des zones tarifaires. C'est très intéressant. Mais ceux qui sont à 10 km de l'Île-de-France ne comprennent pas qu'ils n'aient pas droit à un tarif intéressant. Il y a des abonnements hebdomadaires de travail SNCF, mais ils ne sont valables que sur 70 km ; or, eux, ils sont à plus de 70 km, donc ils ne peuvent rien avoir. Il y a tout un travail à faire pour lisser le mur tarifaire. C'est loin d'être facile. La région Centre, à l'époque de Dousset, nous avait demandé d'imaginer une sorte de carte orange Orléans – Paris. Quand on a amené le chiffre, on n'en a plus reparlé ! »³.

¹ Entretien avec le directeur des infrastructures et des transports de la Région Centre (17 mai 2007).

² Laure Gauthier-Lescop et Julien Lévêque (2006) rappellent qu'« à Berlin, après que le mur eût interrompu l'interconnexion du réseau de S-Bahn entre l'est et l'ouest, les S-Bahn de l'Ouest ont continué à être gérés par la même compagnie rattachée à l'Est. À croire que le passage du réseau RATP à celui de RFF s'avère plus contraignant que le rideau de fer » !

³ Entretien avec un ancien cadre de la direction régionale SNCF de Tours (9 mai 2007).

« On avait proposé un abonnement spécifique Chartres – Paris tel qu’il existe en Picardie (le *Pass’Actifs*), et on avait demandé une compensation à la Région, qui a dit : c’est scandaleux ce que vous proposez ! En Picardie, la Région a trouvé ça très bien. Ce qu’on proposait, nous, c’était de lisser le mur tarifaire avec un système de courbes de tarification, mais ça nous faisait perdre des recettes, donc on demandait des compensations. Mais ça a été refusé. Les gens prennent une carte orange et “soudent” avec un billet, ce qui est interdit »¹.

« Le problème des Régions de province, c’est qu’on ne bénéficie pas du versement transport. Il y a une disparité de traitement entre l’Île-de-France et les autres régions. Ça a des effets sur ce que les AO sont capables de faire en termes tarifaires. Ce qui en rajoute aussi, c’est le remboursement par l’employeur d’Île-de-France d’une partie de la carte orange. La combinaison des deux fait que les propositions tarifaires ne peuvent pas être les mêmes. On essaie de voir s’il pourrait y avoir extension du versement transport au financement du transport ferroviaire en région. C’est compliqué, car sauf à admettre qu’on étend le versement transport en province, ça veut dire qu’on partagerait quelque chose qui ne va aujourd’hui qu’aux Agglos. Pour les Agglos, qui y voient une manne, ce serait une impasse. Après, on peut prévoir des cartes, type carte orange, en “soudure”. Par exemple, pour les parcours Orléans – Paris, ça ferait un abonnement de travail sur le parcours au sein de la région Centre, combiné avec une carte orange sept zones, une réduction et remboursement de la moitié de la carte orange par l’employeur. Des propositions sont faites, mais c’est tout aujourd’hui »².

On retrouve dans la coopération interrégionale des caractéristiques communes avec la coopération entre échelons régionaux et infrarégionaux. En l’absence de cadres institutionnels adaptés, les collaborations ont lieu sur le mode du « bricolage ». Les relations interrégionales s’agencent au final en un panorama assez varié. Dans ce panorama, les régions limitrophes de l’Île-de-France se distinguent des autres. L’ampleur des flux entre ces régions et la région parisienne encourage fortement les acteurs régionaux à manifester un intérêt pour cette question. Mais, là encore, les dispositifs adoptés diffèrent selon les régions. En même temps, les coopérations interrégionales se distinguent des coopérations intrarégionales à plusieurs égards. Tout d’abord, elles sont systématiquement sous-développées (y compris dans le Centre), ce qui n’est pas le cas des coopérations intrarégionales. Il faut dire que, dans la plupart des régions, l’interrégionalité est une problématique quasi-inexistante. Par ailleurs, il n’existe pas, ici, d’échelon supérieur susceptible de jouer un rôle (même non-officiel) de coordinateur, comme le fait parfois le conseil régional. L’État est largement absent et la SNCF a ses propres préoccupations avec les Corail intercités. Elle est en outre mal perçue par les Régions auxquelles elle a

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF de Tours (14 juin 2007).

² Entretien avec le directeur des infrastructures et des transports de la Région Centre (17 mai 2007).

plusieurs fois tenté de transférer le « fardeau » des trains interrégionaux de proximité.

2.2. Les déplacements transfrontaliers

Poursuivons notre analyse de la construction comme enjeu des déplacements interrégionaux en nous intéressant aux déplacements transfrontaliers. La problématique n'est plus tout à fait la même, ici, dans la mesure où ces déplacements s'affranchissent non seulement des limites régionales, mais également des frontières entre États. La construction de l'enjeu transfrontalier dépend de deux principales familles de variables : des variables techniques, les frontières entre États pouvant se doubler de « frontières » techniques entre systèmes nationaux, et des variables politiques, l'investissement des espaces transfrontaliers devant être rapporté à la recherche d'un positionnement international de la part des Régions.

2.2.1. Des espaces fonctionnels sous contraintes

Les espaces fonctionnels transfrontaliers (de proximité) liés au transport ferroviaire sont formatés à partir d'un certain nombre de variables. La première de ces variables renvoie directement aux contraintes de la technique ferroviaire. Il s'agit de l'*interopérabilité*. Celle-ci se définit comme « la possibilité pour un exploitant de réseau d'exercer ses activités sur des réseaux tiers, la contrepartie étant possible » (Bavoux *et al.*, 2005 : 217). On mesure la complexité d'un tel enjeu. Nous avons vu, lorsque nous avons évoqué la constitution des réseaux ferrés régionaux, que l'appartenance à un même territoire national n'était pas nécessairement gage d'homogénéité technique. Ainsi, il existe en France deux courants de tractions différents, ce qui impose à la SNCF de posséder des engins bicourants, y compris dans le parc TGV. Mais les difficultés s'accroissent encore entre pays. Les réseaux nationaux peuvent en effet se distinguer entre eux par le système d'électrification adopté, mais également par la signalisation, l'écartement des rails, le gabarit ou encore la charge à l'essieu autorisée.

L'un des moyens de gérer ces difficultés est de mettre en circulation des matériels adaptés à chaque réseau. Un autre moyen, beaucoup plus ambitieux, consiste à instaurer un système d'exploitation européen, en substituant ce dernier aux différents systèmes nationaux. C'est ce à quoi travaille l'Union européenne avec le système ERTMS (*European Rail Traffic Management System*), qui est un système de contrôle-commande des trains¹ harmonisé au niveau européen et destiné à se substituer progressivement aux systèmes de signalisation existants dans les différents pays, qui sont aussi variés que les systèmes d'alimentation électrique. L'interopérabilité est d'ailleurs l'un des principaux objectifs poursuivis par les politiques européennes. Outre les solutions techniques visant à limiter les effets du morcellement territorial de l'Europe, les instances communautaires ont mis au point des normes communes, notamment en matière de qualifications professionnelles et de conditions de santé et de sécurité du personnel contribuant à l'exploitation.

Les régions étudiées présentent de forts contrastes en matière de réseaux ferrés. L'Espagne n'a pas le même écartement de rails que la France², si bien qu'un train ne peut passer directement du réseau français au réseau espagnol (et inversement). Ce problème est traité d'une double manière³ : par une substitution des essieux en gare frontière ; et par l'équipement des trains avec des essieux à écartement variable permettant de passer d'un réseau à l'autre grâce à un dispositif installé à la frontière (système *Talgo*)⁴. L'importance des héritages transparaît à nouveau ici.

Pour le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, la différence d'écartement des rails impose d'emblée des contraintes à l'action publique transfrontalière. La situation de l'Alsace est totalement différente. Nous avons déjà évoqué l'histoire du réseau ferré alsacien, constitué en grande partie au moment où cette région était annexée à l'Allemagne. L'un des héritages de cette période est la circulation des trains à droite, alors que ceux-ci roulent à gauche dans le reste de l'Hexagone (le

¹ Avec ce système, des informations sont envoyées au train depuis la voie et un ordinateur embarqué les utilise pour calculer la vitesse maximale permise et pour ralentir automatiquement en cas de besoin.

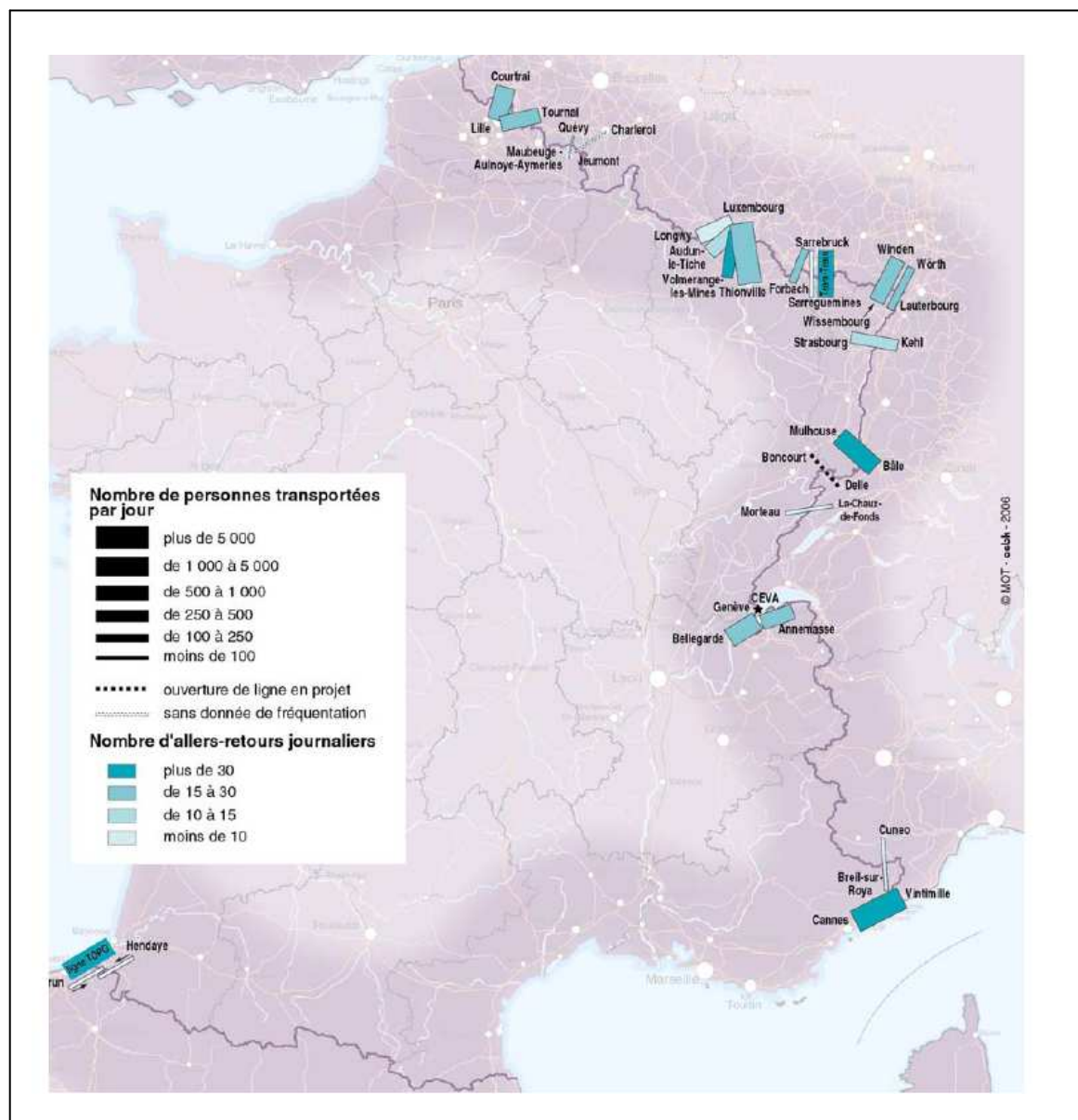
² En Espagne, l'écartement des rails est de 1 668 mm. Il est de 1 435 mm en France, cet écartement constituant l'écartement standard (au sens de l'Union internationale des chemins de fer).

³ Nous nous basons ici sur les renseignements tirés d'une visite guidée (organisée par RFF) de l'atelier de changement d'essieux de Cerbère et du chantier de transbordement de Port-Bou.

⁴ Il est à noter que l'Espagne s'est lancée dans un programme de construction de LGV à écartement standard et de reconversion partielle de son réseau classique. Ce programme nécessitera beaucoup de temps (sans doute plusieurs décennies) pour être mené à terme.

railway, comme l'on disait alors, ayant été importé d'Angleterre). Les courants de traction français sont différents de ceux en vigueur en Allemagne et en Suisse. Mais l'obstacle est plus facile à surmonter qu'une différence d'écartement des rails. Il nécessite simplement la mise en circulation de matériels bicourants ou tricourants selon le parcours effectué. Cet aspect relatif à la géographie et à l'histoire des espaces transfrontaliers a une influence sur les flux observables, qui sont loin d'avoir la même ampleur selon les régions.

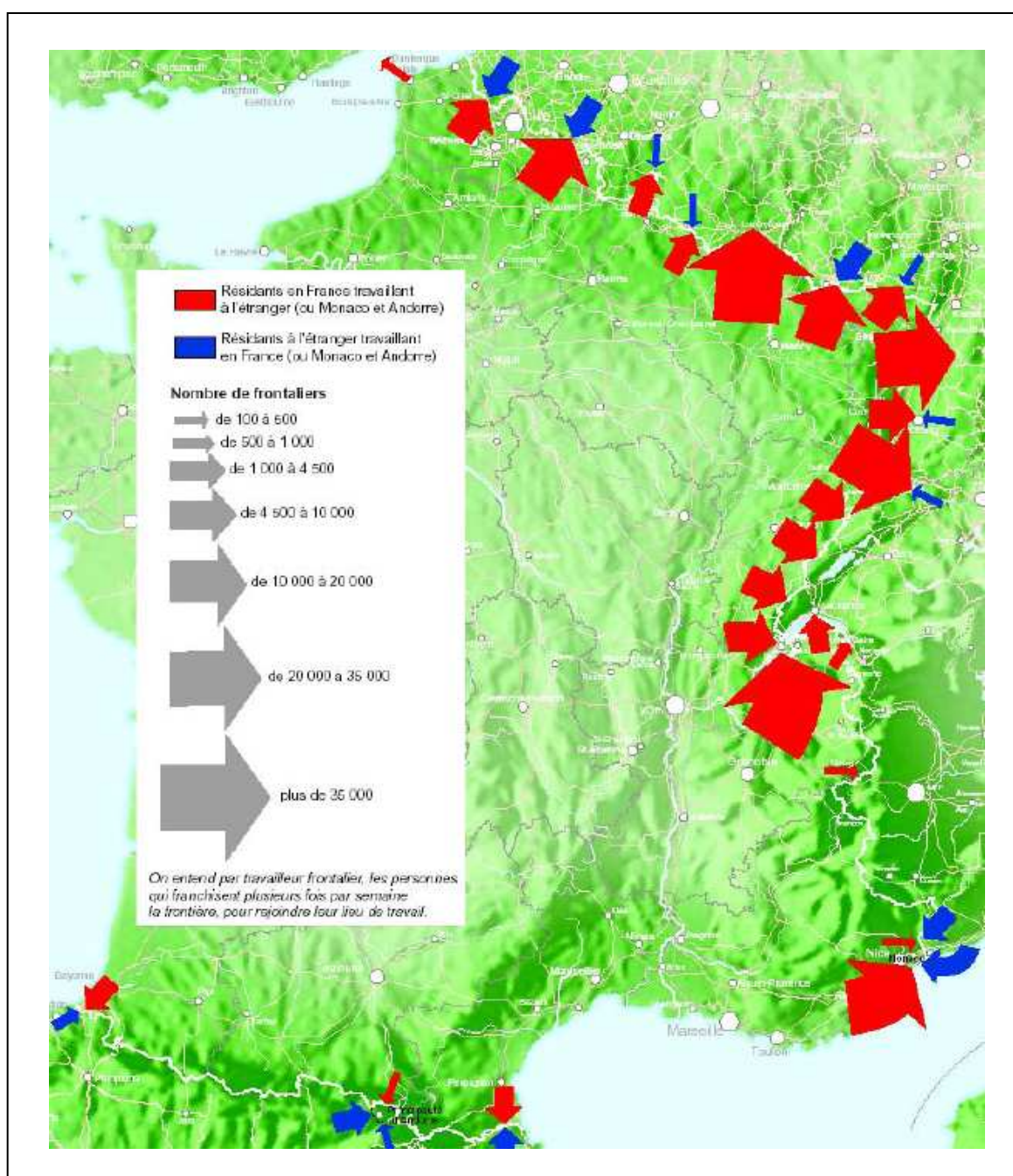
Carte n°11 – Le trafic ferroviaire voyageurs transfrontaliers de proximité



Source : MOT, 2006

Le contraste entre les régions limitrophes de l'Espagne et celles du Nord-Est, dont l'Alsace, est particulièrement frappant. Cependant, si l'interopérabilité favorise les flux transfrontaliers, celle-ci n'est pas la seule en cause. La carte suivante montre que ces flux sont beaucoup plus importants, de manière générale (tous modes confondus), en Alsace qu'en Languedoc-Roussillon ou en Midi-Pyrénées.

Carte n°12 – Les migrations alternantes des travailleurs transfrontaliers



Source : MOT, 2006

Il est beaucoup plus courant d'habiter en France et de travailler en Suisse ou en Allemagne qu'en Espagne¹. Les échanges transfrontaliers sont favorisés par le caractère fortement urbanisé de la région rhénane alors que la zone transfrontalière située entre le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et l'Espagne correspond aux Pyrénées, donc à une zone peu développée du point de vue économique, voire à un quasi-désert démographique.

D'un point de vue fonctionnel, l'enjeu des déplacements transfrontaliers n'est donc pas le même selon la région considérée. Cette situation explique presque en elle-même que ces déplacements fassent l'objet d'un traitement différencié par l'action publique. Cependant, au-delà des flux observables, cette situation pose la question de la nature des relations avec le pays voisin et, plus globalement, du rapport à l'Europe.

2.2.2. Des transports collectifs régionaux à l'Europe

Les politiques régionales de transports collectifs ne font pas toutes la même place à la problématique transfrontalière. En Languedoc-Roussillon, cette problématique est absente des préoccupations des acteurs régionaux :

« Les questions de transfrontalier de proximité, on n'y a pas travaillé »².

« Quelle est l'action de la Région et de la SNCF en matière de déplacements transfrontaliers ?

Il n'y a rien. Mais il y a un problème technique : la largeur des voies.

Existe-t-il des besoins de transport transfrontalier ?

Je crois que oui. Aujourd'hui, comme il y a un mur, on vit avec. Entre rien du tout et beaucoup, je crois qu'un peu, ça sera déjà bien. Aujourd'hui, c'est rien du tout. Il n'y a aucune coordination. Le peu qu'il y a, les trains ne sont même pas en correspondance à Port-Bou. Il n'y a pas de dialogue entre la SNCF et les Espagnols. C'est nul, au sens où il n'y a rien. Pourtant, il y a un besoin »³.

Cette dernière déclaration tend à accréditer l'idée selon laquelle la faible construction de l'enjeu des déplacements transfrontaliers a une influence sur l'ampleur des flux.

¹ En Alsace, « les frontaliers sont passés de 14 500 en 1969 à 30 000 environ entre 1974 et 1980, pour atteindre presque 70 000 actuellement (33 220 vers la Suisse, 36 610 vers l'Allemagne en 1999). Pour les cantons de Huningue et de Sierentz, de Seltz et de Lauterbourg, il s'agit de plus de 40% des actifs résidents et, dans neuf autres, de 15 à 40% » (Vogler, 2003 : 312).

² Entretien avec le directeur des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon (13 mars 2007).

³ Entretien avec le DDTER Languedoc-Roussillon (15 mars 2007).

Elle laisse croire que si le service était amélioré, les voyageurs seraient plus nombreux. Cette idée est confirmée par ce cadre de l'Équipement :

« Il n'y a pas beaucoup de transfrontaliers. Mais si on peut aller de Perpignan à Barcelone en quelques dizaines de minutes, ça va générer des échanges »¹.

L'identification d'un potentiel de déplacements est toujours difficile. La carte présentant les migrations alternantes de travailleurs transfrontaliers incite en outre à relativiser ce point de vue, même s'il est vrai que les travailleurs ne constituent pas la seule catégorie d'usagers.

La situation de Midi-Pyrénées est proche de celle du Languedoc-Roussillon :

« Quelle est l'action de la Région en matière de déplacements transfrontaliers de proximité ?

Pas grand-chose pour l'instant »².

« Quelle est l'action de la Région en matière de déplacements transfrontaliers de proximité ?

Directement, il n'y a pas de concrétisation commune. On est sur un programme qui s'appelle *Pyrene*, qui rassemble Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées, côté français, avec l'Espagne et le Portugal. Cette coopération a pour objectif d'étudier tous les déplacements transfrontaliers. Ce programme, on l'a mis en place via l'Équipement ici. On a financé une modélisation de tous les déplacements transfrontaliers. On est aussi en train de travailler dans un autre cadre : l'Eurorégion. Il y a un bout sur les transports. Mais il concerne le TGV et les liaisons aériennes »³.

« Ici, à la DRE, on gère l'observatoire des trafics à travers les Pyrénées, qui est un observatoire franco-espagnol. Une personne s'en occupe : c'est elle l'observatoire ! »⁴.

En Midi-Pyrénées, comme en Languedoc-Roussillon, les réalisations en matière de transport ferroviaire transfrontalier de proximité sont limitées. La différence d'écartement des rails n'y est pas étrangère. Il n'existe pas de tarification commune. Les actions se résument pour l'essentiel à la collecte de données, à la réalisation d'études et à la conduite de réflexions (concernant d'ailleurs tous les modes de transport).

¹ Entretien avec le chef du service « aménagement, transports et prospective » de la DRE Languedoc-Roussillon (21 mars 2007).

² Entretien avec une chef de service de la direction des infrastructures et des transports de la Région Midi-Pyrénées (10 septembre 2007).

³ Entretien avec Charles Marziani, vice-président en charge des transports de la Région Midi-Pyrénées (20 juin 2007).

⁴ Entretien avec la responsable de la division « transport et déplacements » de la DRE Midi-Pyrénées (26 septembre 2007).

Le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées sont membres de l'Eurorégion Pyrénées – Méditerranée avec l'Aragon, la Catalogne et les Îles Baléares. Cette entité entend faire vivre un espace eurorégional qui ne soit pas tributaire des frontières nationales. L'une des principales préoccupations de l'Eurorégion est la « connexion adéquate avec le noyau le plus dynamique et prospère d'Europe »¹. À ce titre, ce ne sont pas tant les déplacements transfrontaliers de proximité qui l'intéressent que les déplacements permettant de « rattacher » cette partie de l'Europe à Londres, Paris, Bruxelles, Amsterdam ou Francfort. Le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées font également partie de la Communauté de travail des Pyrénées, qui réunit l'Aquitaine, l'Aragon, la Catalogne, l'Euskadi, la Navarre et la principauté d'Andorre. L'une des missions de cette structure concerne les transports. Mais les actions sont limitées en la matière, le principal projet consistant à réaliser un « schéma routier et ferroviaire » et un « schéma d'infrastructures portuaires »². Si ces organisations ont une certaine importance en ce qu'elles permettent d'exprimer un point de vue territorial auprès des acteurs étatiques et européens, leur rôle en matière de transport « régional » transfrontalier est presque nul.

En Languedoc-Roussillon, l'Europe est essentiellement pensée à travers le TGV. La liaison Perpignan – Figueras sera bientôt achevée et la réalisation de la ligne nouvelle Montpellier – Perpignan permettra de développer les liaisons avec l'Espagne. Il est également possible d'avancer que *l'enjeu transfrontalier est davantage construit par la SNCF que par le conseil régional*, pour une raison assez simple : en 2010, le transport ferroviaire international de voyageurs sera ouvert à la concurrence. Rien n'interdira, alors, à un exploitant espagnol de proposer des services entre la France et l'Espagne. La SNCF a conscience du danger :

« Si, demain, on ne fait pas de l'intercités vers Barcelone, si ce n'est pas nous qui le faisons, est-ce que ça ne sera pas des Espagnols qui le feront ? On doit regarder l'impact du chaînon manquant [Montpellier – Perpignan] sur le trafic ferroviaire, sur le TER en particulier. Il faut voir, pour le 31 décembre 2009, en caricaturant un peu, en quoi la situation est changée par l'arrivée du chaînon manquant, quel TER on peut imaginer. Aujourd'hui, dans la convention, il n'y a rien. Il y a juste une petite phrase, qui dit en gros : et demain l'Espagne... »³.

¹ Site internet de l'Eurorégion (www.euroregion.eu).

² Page internet consacrée à la Communauté de travail des Pyrénées (www.espaces-transfrontaliers.org).

³ Entretien avec le DDTER Languedoc-Roussillon (15 mars 2007).

« La SNCF veut nous faire travailler, à l’horizon du contournement de Nîmes – Montpellier et de Perpignan – Figueras sur des navettes rapides entre Barcelone, Perpignan, Montpellier, Marseille. On sent bien que la SNCF veut occuper les créneaux avant que Espagnols viennent le faire dans le cadre de l’ouverture du marché européen de voyageurs »¹.

Dans cette région, la problématique du transport transfrontalier n’est guère éloignée de ce que nous avons avancé au sujet du transport interrégional. Les usagers ne seraient sans doute pas contre le développement des liaisons transfrontalières. Mais la Région y a-t-elle vraiment intérêt ? Les dirigeants régionaux travaillent plutôt à consolider le territoire régional. Barcelone attire, mais elle fait peur. La crainte de devenir un territoire « annexé » par la puissante Catalogne existe. La manière d’appréhender le transfrontalier diffère donc selon que l’on chausse des « lunettes » sectorielles ou territoriales. D’un point de vue sectoriel, la prochaine ouverture à la concurrence fait du transfrontalier un enjeu commercial. À ce titre, la SNCF a tout intérêt à s’y faire une place rapidement. D’un point de vue territorial, investir cette zone comporte le risque de « tourner » la région vers l’extérieur et de contribuer, d’une certaine manière, à sa déstructuration.

En Midi-Pyrénées, la situation est encore plus claire. Entre la différence d’écartement des rails et la présence de la « barrière » pyrénéenne, le potentiel de développement des liaisons transfrontalières est extrêmement faible. Ce développement est presque compromis avant même qu’il soit question d’enjeux géopolitiques. Dans cette situation, les acteurs politiques et économiques continuent de penser l’Europe *depuis Toulouse*. En l’absence de connexion au réseau TGV et d’ouvertures routières et ferroviaires transpyrénéennes², le rayonnement et l’accessibilité de la région restent tributaires du transport aérien, donc de Toulouse (Guillaume, Lugan, Poumarède, 2005). Ces deux régions offrent un contraste saisissant par rapport à l’Alsace.

¹ Entretien avec le directeur des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon (13 mars 2007).

² Nous avons déjà évoqué la question de la connexion au réseau TGV. La traversée ferroviaire TGV/fret des Pyrénées (Madrid – Saragosse – Toulouse/Bordeaux) est un autre projet porté par des acteurs politiques et économiques régionaux. Avec le TGV « Grand Sud » (Bordeaux – Toulouse – Narbonne), il s’agit du principal projet défendu par l’association Eurosud transport, présidée par le président du conseil économique et social régional et dont le bureau est composé de membres de l’exécutif régional et de représentants des intérêts économiques régionaux.

Les cartes reproduites plus haut sont éloquentes. Les flux transfrontaliers représentent une part importante du trafic TER Alsace. Ainsi, Mulhouse – Bâle est la troisième ligne la plus fréquentée de la région après Strasbourg – Colmar et Colmar – Mulhouse¹. Mais les flux en direction de Kehl, Wörth, Winden et Sarrebruck sont également importants. Sur Mulhouse – Bâle – Frick (canton suisse d’Argovie), la Région Alsace, trois cantons suisses et certaines collectivités allemandes de Bade Sud se sont associés pour mettre en œuvre un dispositif transfrontalier à partir du début des années 1990. Ils se sont entendus pour acheter du matériel. Le dimensionnement de la desserte a été réalisé conjointement par la SNCF et les CFF (les chemins de fer fédéraux suisses), qui ont signé une convention pour l’exploitation de cette ligne. Il existe des tarifications spécifiques pour la clientèle transfrontalière franco-allemande. Des lignes ont été rouvertes aux voyageurs entre la France et l’Allemagne : Wissembourg – Winden, en 1997, et Lauterbourg – Wörth, en 2002 (en partenariat entre la Région Alsace et les autorités régionales et locales allemandes). Du matériel permettant de circuler sur les réseaux français et allemand a été commandé. Nous arrêtons ici l’inventaire. Mais les archives contenant les délibérations du conseil régional offrent de nombreux exemples de coopérations transfrontalières.

La mise en œuvre de ces dispositifs n’a pourtant rien eu d’évident, ce qui tend à montrer qu’il existe une réelle volonté de coopérer. Le caractère transfrontalier a été un facteur de complication tant du point de vue (institutionnel) des partenariats que (technique) de l’interopérabilité :

« C’est naturellement compliqué de faire rouler des trains. Mais en transfrontalier, c’est épouvantable, avec tous les problèmes de sécurité... L’exemple le plus simple, ce sont les 73500, les autorails 80 places de base construits par de Dietrich. Pour qu’ils soient autorisés à circuler en Allemagne, il faut obligatoirement qu’ils aient des WC chimiques ; pour qu’ils puissent rouler en France, il faut qu’ils aient un verrouillage des portes une fois que l’engin roule ; en Allemagne, il faut obligatoirement un déverrouillage des portes une fois que l’engin roule ! On a eu des discussions sans fin pour savoir si le frein devait être à gauche ou à droite. Les autorités d’homologation allemandes sont largement aussi tatillonnes que les autorités d’homologation françaises. Une fois que ça roule, ça roule. Le plus dur, c’est le montage des opérations d’interopérabilité »².

¹ ORTAL, *Les Chiffres clés du transport en Alsace*, décembre 2006.

² Entretien avec un ancien DDTER Alsace (20 mars 2007).

« [Sur Mulhouse – Bâle], toute la mécanique tarifaire qu'on a mis derrière, elle n'était pas d'une simplicité évidente. On avait monté une sacrée usine à gaz ! Dans un dispositif comme ça, vous avez la Région Alsace, les trois cantons suisses en face ; comme c'est un État en dehors de l'Union, vous avez l'État, la Confédération, les CFF et la SNCF ! »¹.

La présence de plusieurs structures transfrontalières autour du Rhin facilite la réalisation de projets. Dans cette zone, la coopération transfrontalière a été initiée par les milieux socio-économiques bâlois dans les années 1960, lorsqu'ils se sont associés avec les élus alsaciens et les CCI pour créer l'aéroport de Mulhouse – Bâle (Auburtin, 2005). L'Accord de Bonn (1975) constitue le fondement de la coopération institutionnelle à l'échelle du Rhin supérieur. Il définit un territoire constitué par l'Alsace, la partie Sud de la Rhénanie-Palatinat, le pays de Bade (Bade-Wurtemberg) et les cantons suisses de Bâle-Ville et Bâle-Campagne. La Conférence du Rhin Supérieur a été créée en 1991. Elle regroupe, au niveau des trois pays concernés, les représentants de l'État et des collectivités locales. Son champ de compétences recouvre toutes les affaires de portée régionale et d'intérêt transfrontalier. Puis, avec la décentralisation, la mise en place par l'Union européenne des programmes de coopération transfrontalière INTERREG à partir de 1990-1991 et la signature des accords franco-allemands de coopération transfrontalière de Karlsruhe en 1996, les projets se sont multipliés.

Deux cadres spatiaux de coopération s'affirment de plus en plus. Au Nord, PAMINA (Palatinat-Mittlerer Oberrhein-Nord-Alsace), créé en 1988 ; et, au Sud, Rhin supérieur Centre-Sud (reste de l'Alsace, reste du Bade et Suisse du Nord-Ouest), créé en 1991 et entraîné par un centre nommé *TriRhena*, mis en place en 1995 et qui s'étend des cantons de Bâle à Colmar et Fribourg. Y collaborent administrations, élus, experts, techniciens et acteurs de la société civile. Les accords de Bâle signés en 2000 ont élargi les participations, notamment au Sud (Aargau, Soleure, Jura suisse) (Vogler, 2003).

¹ Entretien avec un ancien directeur adjoint des transports et des déplacements de la Région Alsace (6 mars 2007).

Carte n°13 – Les espaces rhénans de coopération transfrontalière



Source : <http://sites.region-alsace.fr>

La Conférence du Rhin supérieur comporte plusieurs groupes de travail, dont un groupe « transports ». Celui-ci a conduit une étude sur les déplacements à l'échelle du Rhin supérieur à l'horizon 2020 à laquelle se réfèrent les acteurs régionaux. La coopération transfrontalière mise en place en vue de l'amélioration de la ligne Mulhouse – Bâle – Frick a été conduite dans le cadre de la *Regio TriRhena*. Cette structure porte également un projet majeur, qui est la desserte ferroviaire de l'EuroAirport Bâle-Mulhouse-Fribourg, aujourd'hui desservi par la route et par des

navettes d'autocars. L'Eurodistrict travaille quant à lui sur des tarifications transfrontalières. Par conséquent, non seulement les scènes de gestion transfrontalières ne manquent pas, mais celles-ci sont également utilisées de manière effective pour conduire des réflexions et des projets.

À la différence d'autres coopérations régionales internationales, comme les « quatre moteurs pour l'Europe » (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie et Rhône-Alpes), l'idée n'est pas ici de constituer un « club » de régions économiquement prospères cherchant à défendre des intérêts spécifiques. Pour autant, la volonté de développer une « para-diplomatie régionale » (Kukawka, 1999) permettant de tenir un rang au niveau européen sans avoir à passer par l'État n'est pas totalement absente. Le recours à des coopérations institutionnelles dépassant les frontières nationales ne peut que contribuer à renforcer la région en lui donnant une stature internationale et en la faisant sortir (au moins virtuellement) d'une architecture territoriale pyramidale dominée par l'État. Cela constitue une ressource politique intéressante pour le conseil régional et ses élus dirigeants qui ont, à l'image d'A. Zeller, largement orienté leur *leadership* dans une perspective régionaliste. Les espaces rhénans de coopération transfrontalière sont organisés sur une base aréolaire et sont beaucoup plus calés sur les espaces de vie, y compris quotidiens, des habitants que les « quatre moteurs ». La constitution de ces espaces est toutefois indissociable d'une visée politique, sans cesse rappelée par la mise en scène de la vocation européenne de l'Alsace.

Le document *Alsace 2005*, réalisé entre 1991 et 1994, fixe deux principaux objectifs à l'Alsace : devenir une « région européenne pilote » et poursuivre un « modèle de développement durable ». Des cartes permettent (artificiellement, comme toujours) de situer l'Alsace dans les grands flux européens Nord – Sud et Est – Ouest. D'après ce document, « le trafic européen doublera en Europe d'ici 15 à 20 ans ». Dans cette évolution, « l'Alsace peut éviter de devenir un couloir de transit ». Pour cela, une approche « rhénane », donc dépassant la stricte échelle régionale, devrait être mise en œuvre. De même, le *Projet de l'exécutif régional 2004-2010*, qui reprend les grandes lignes du discours d'investiture d'A. Zeller, privilégie quatre dimensions : la dimension sociale ; la dimension « développement durable » ; la dimension européenne ; la dimension territoriale. Le CPER 2000-2006 parle quant à lui d'« affirmer la dimension européenne de l'Alsace » et de « renforcer la

coopération transfrontalière ». Comme l'environnement, l'Europe constitue un « fil rouge » dans les discours politiques et les représentations régionales d'action publique en Alsace¹.

Au-delà de la prise en charge des flux existants, les transports collectifs sont considérés comme un moyen, parmi de nombreux autres, de *penser* et de « *pratiquer* » l'Europe. Cet attrait pour une Europe réconciliée et réconciliatrice doit s'analyser au regard de la géographie et de l'histoire, très marquée, de l'Alsace (Vogler, 2003). Il constitue un héritage de la démocratie-chrétienne, qui a marqué l'histoire politique régionale (Pouthier, 1999)². L'Alsace en général, et Strasbourg en particulier se perçoivent comme un « carrefour » européen en devenir³. La métaphore est souvent mobilisée (Ollivier-Trigalo, Zembri-Mary, 2006). À ce titre, les demandes insistantes des élus régionaux et du Bas-Rhin concernant l'achèvement du TGV Est ne répondent pas uniquement au désir d'être mieux connecté à Paris. Elles s'inscrivent également dans une volonté d'ouverture vers l'espace rhénan (le TGV sera en effet connecté à l'ICE, le train à grande vitesse allemand) et, au-delà, vers l'Europe centrale. Certains voient même dans l'Alsace la région à partir de laquelle l'Europe pourra être refondée sur des bases solides. Ainsi, on peut lire sous la plume d'Henri de Grossouvre (2005 : 5) : « La Constitution ne sauvera pas le projet politique européen. L'Union franco-allemande proposée récemment doit constituer le noyau dur dont Strasbourg et l'Alsace seraient le cœur et le centre de décision politique »⁴.

Sans aller aussi loin, les acteurs régionaux consacrent d'importants efforts pour inscrire leur action dans une perspective européenne. Région périphérique,

¹ Symboliquement, en 2006, le conseil régional a choisi de faire passer son site internet et ses adresses électroniques sous le nouveau nom de domaine européen « .eu » en lieu et place du « .fr ». Selon la Région, cette initiative « s'inscrit dans une démarche de construction européenne au quotidien ». « Le web alsacien quitte le .fr », *Libération*, 8 mai 2006.

² Pour Jean-Luc Pouthier, il reste principalement de la culture politique démocrate-chrétienne l'attrait pour l'Europe, dans lequel se mêlent un idéal catholique d'universalité et des thèmes comme la solidarité et la subsidiarité, un penchant pour le réformisme social et, de manière plus floue, une certaine conception de l'éthique en politique.

³ Strasbourg, siège du Parlement européen, bénéficie d'ailleurs d'une contractualisation triennale *ad hoc* « Strasbourg, ville européenne » (État, Ville de Strasbourg, CUS, Région, Département du Bas-Rhin).

⁴ Cette tendance à se penser comme le « centre du monde » n'est pas sans rappeler les travaux de certains géographes. Ainsi, R. Brunet, basé à la Maison de la géographie de Montpellier, a proposé une représentation de l'Europe urbaine selon deux grands axes : un axe Londres-Francfort-Milan et un axe « Nord des Suds » Valence-Montpellier-Toscane, à propos desquels certains géographes ont émis de sérieux doutes (Giblin-Delvallet, 1993).

l'Alsace a tout à gagner à faire jouer sa position de carrefour. Comme le souligne R. Balme (1996 : 25) à propos des coopérations rhénanes, mais aussi d'autres structures comme celle unissant la Sarre, la Lorraine et le Luxembourg (*SaarLorLux*),

« Sans exagérer la portée de ces mouvements, ils sont néanmoins significatifs. On peut d'abord noter qu'ils prennent place le long du réseau urbain centre-européen, analysé par Stein Rokkan comme une zone de développement économique et de résistance relative à l'État-nation. Ils interviennent également sur les frontières des États fondateurs de l'Europe politique [...]. La paix puis le marché commun offrent l'opportunité à des territoires périphériques dans leurs États respectifs, adossés à l'impasse de la frontière, de s'associer pour former une "région" en position centrale dans le nouvel espace européen ».

La posture de l'Alsace n'est pas uniquement stratégique. Elle renvoie également à une dimension identitaire. Le bilinguisme, les migrations pendulaires transfrontalières, le droit local et même le sens de circulation des trains rappellent la situation d'entre-deux de l'Alsace, entre « France de l'intérieur » et Europe continentale. Si les acteurs politiques alsaciens jouent autant la « carte » de l'Europe, c'est aussi pour transcender cette situation d'entre-deux territorial et inverser le « stigmat » de la périphérie. À cet égard, les transports collectifs sont investis d'un double sens : *vecteur de construction et de cohésion du territoire régional*, ils doivent en même temps, à leur échelle (celle du transfrontalier de proximité), *assurer l'ancrage européen de l'Alsace*.

B. Jouve (1999) a montré comment, jusqu'en 1992, la Région Rhône-Alpes a utilisé l'action à l'international comme stratégie de légitimation institutionnelle. La création, à l'initiative du conseil régional, d'ERAI (association au service du développement international des entreprises rhônalpines), la mise en place des « quatre moteurs » et l'établissement d'une représentation permanente à Bruxelles, ont permis de mobiliser des ressources extra-régionales pour contourner l'absence de poids politique de la Région face à l'État et aux autres collectivités locales. Après 1992, la Région s'est « repliée » en s'appuyant notamment sur la politique d'aménagement du territoire. Dans le cas de l'Alsace, l'aménagement du territoire n'est pas exclusif d'un déploiement dans les espaces transfrontaliers. Cette double dynamique est sous-tendue par une logique politique, celle visant à faire vivre et à renforcer le territoire régional, notamment face à l'État.

Nous avons beaucoup insisté sur le fait que les transports collectifs contribuaient à « faire » le territoire régional en le solidarisant. Le cas de l'Alsace

montre qu'il est possible de *fabriquer le territoire régional par l'extérieur*. Loin des craintes languedociennes, les usages régionaux de la compétence « transports collectifs » conduisent ici à faire de la coopération transfrontalière une ressource du *leadership* régional. Nous nous trouvons ainsi devant une conséquence inattendue de la régionalisation des transports collectifs. En favorisant l'existence d'espaces fonctionnels transfrontaliers, la Région contribue à une forme souvent négligée d'eupéanisation par le bas (Hamman, 2003, 2004). Celle-ci est moins à chercher dans les modalités d'action de la Région que dans les pratiques quotidiennes des usagers.

Conclusion du chapitre 7 – L'action publique transterritoriale entre espaces fonctionnels, territoires institutionnels et politique

Ce chapitre nous a permis de montrer comment les usages régionaux de la compétence en matière de transports collectifs se jouent dans des relations entre divers acteurs territoriaux. L'action publique transterritoriale est conduite au nom des décalages entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels. La gestion de ces décalages n'emprunte ni les voies tracées par le législateur, ni le chemin balisé par les prophètes de l'« optimum dimensionnel ». Les « territoires pertinents » cèdent la place aux coopérations *ad hoc* et aux scènes de gestion spécialisées. À ce titre, les modalités de l'action publique transterritoriale, très éloignées de la théorie des blocs de compétences, n'ont pas mis fin à la complexité territoriale. Mais elles constituent une manière de s'en accommoder et de l'organiser sans avoir recours à une entité « coordinatrice » ou un niveau « intégrateur ».

L'action publique transterritoriale, qu'elle soit intra- ou extrarégionale, soulève d'importants enjeux. Les réseaux, ancrés à un territoire plus ou moins bien délimité, secrètent leur propre mode de fonctionnement. Ce mode de fonctionnement n'est pas nécessairement compatible avec celui du réseau associé à un autre territoire. Se pose alors les questions toujours très délicates (et politiques) de l'interconnexion et de l'interopérabilité. Leur traitement est indissociable du rapprochement d'acteurs situés à la tête de différents réseaux et de différents territoires. Cette entreprise est tributaire de facteurs techniques, où les dispositifs matériels, bien qu'investis d'attentes sociales particulières, ont des effets sociaux contraignants. Mais l'« art des ponts » (Serres, 2006) repose également sur des facteurs sociaux, liés ici à des relations entre acteurs collectifs (collectivités locales, élus, exploitants). En même temps, l'action publique ne crée pas moins de nouvelles spatialités, voire de nouvelles territorialités (périurbaines, transfrontalières). Ces dernières peuvent être manipulées à des fins de contestation des territoires institutionnels existants et/ou à des fins de valorisation de l'identité régionale.

Conclusion de la troisième partie

Le territoire comme enrichissement de l'analyse de l'action publique

Cette partie a permis de confirmer l'importance des rapports *aux* et *entre* territoires dans la définition des politiques régionales. Ainsi, nous avons montré que les trajectoires électorales permettaient de mieux comprendre l'orientation des politiques régionales. Nous avons également vu comment les élus utilisaient le chemin de fer pour « construire » le territoire régional et, du même coup, « se construire » comme dirigeants régionaux. Nous avons enfin établi que la manifestation d'un intérêt politique pour les transports collectifs était liée au caractère légitimant de ce domaine d'action (« territorialisant » et investi de représentations positives) et que l'ampleur de l'intervention régionale pouvait s'analyser à l'aune du *leadership* politique territorial. Concernant les relations entre territoires, nous avons mis l'accent sur différents facteurs techniques et politiques. Nous avons observé l'émergence de dispositifs transgressant les limites des territoires institutionnels et proposé une analyse, à travers notre cas, de l'action publique transterritoriale.

L'univers territorial que nous avons exploré dans cette partie se caractérise par sa grande complexité. Cette complexité est difficile, voire impossible, à étudier en ayant uniquement recours à la « boîte à outils » conceptuelle de l'analyse des politiques publiques. À ce titre, le recours à des travaux de sociologie politique et de géographie nous a permis d'affiner l'analyse *politique* de l'action publique régionale.

Il convient cependant de ne pas perdre de vue les arguments avancés dans les parties précédentes de ce travail. L'action politique reste en effet tributaire, à court et moyen termes, de l'infrastructure ferroviaire existante. Par ailleurs, l'ordre des priorités sectorielles continue de déterminer, en partie, les possibilités de choix laissées aux acteurs régionaux. L'action politique est certes fondamentale, mais elle reste sous contraintes. Il ne faudrait pas en conclure que ces contraintes se situent exclusivement du côté du secteur, alors que les ressources de l'action publique se trouveraient du côté du territoire. Les relations entre collectivités locales, par

exemple, sont à bien des égards contraignantes. À l'inverse, le secteur procure des ressources à l'action régionale (en termes d'expertise, notamment). L'approche par le territoire apporte d'importants éléments à l'analyse des usages régionaux de la compétence « transports collectifs ». Mais ceux-ci sont d'autant plus riches que la mise en place d'une combinaison d'approches permet de mesurer leur portée et de mettre en lumière leurs limites.

Conclusion générale

Notre analyse des usages régionaux de la compétence « transports collectifs » nous a conduit à opter pour une combinaison d'approches. Chacune d'entre elles nous a permis d'affiner l'analyse de notre objet et, en même temps, de tester l'intérêt et les limites des outils conceptuels mobilisés. Cette posture de recherche n'a d'intérêt que dans la mesure où l'on s'attache à organiser les complémentarités entre approches en montrant en quoi et jusqu'où les variables retenues et les notions mobilisées apportent une compréhension, plus globale et plus précise à la fois, du phénomène étudié.

La régionalisation de l'action publique est un processus. À ce titre, elle s'inscrit dans des temporalités spécifiques, qu'il paraît absolument indispensable de mettre à jour. Le repérage des temporalités chronologiques et complexes fait apparaître des évolutions et des enchaînements que seule une attention portée aux acteurs permet réellement de décrypter. L'action publique constituant un univers en voie de permanente sectorisation/désectorisation, l'analyse des acteurs doit être envisagée, au moins à titre d'hypothèse, du point de vue du secteur, sans se limiter, par conséquent, à l'échelon régional. Cependant, l'appropriation, par les Régions, du transfert de compétence invite à reconsidérer les rapports entre acteurs sectoriels et territoriaux et le rôle des élus dans la définition de l'action publique. Elle invite également à prêter attention à l'évolution des modes de fabrication de l'action régionale, en s'intéressant notamment à la manière dont la régionalisation trouve des prolongements dans les rapports entre niveaux territoriaux.

En nous arrêtant sur les temporalités du processus, nous avons vu comment un accord avait progressivement été construit entre la SNCF, les Régions, l'État et les syndicats de cheminots en faveur de la régionalisation des transports collectifs. La construction de cet accord a été progressive. À ce titre, l'expérimentation a été une manière de créer de l'irréversibilité. À l'échelle régionale, cette pratique a eu pour effet d'introduire une « fracture » temporelle dans l'appropriation de compétence. Nous avons pu vérifier, à cette occasion, que la précocité de l'action régionale en matière de transports collectifs avait eu moins d'importance que son *timing*. Mais finalement, les phénomènes d'inertie de l'action publique ont surtout trouvé à se

manifeste à travers l'infrastructure, ce qui nous a amené à faire le constat d'une dépendance matérielle au sentier des politiques ferroviaires ; une dépendance toutefois relative car ne touchant qu'un aspect de ces politiques.

En dépit d'un accord généralisé sur le principe de la régionalisation, la mise en œuvre de la réforme a débouché sur une confrontation entre les intérêts et les logiques en présence. La notion de référentiel nous a permis d'interroger et de donner du sens à la hiérarchie des normes sectorielles. Nous avons alors pu voir que le secteur ferroviaire était dominé par une norme commerciale s'accommodant plus ou moins bien de l'idée de service public. Cependant, la régionalisation a suscité une redéfinition partielle de cette hiérarchie, plus favorable au TER. Les Régions ont d'autant mieux réussi à faire valoir leur point de vue qu'elles ont étoffé leurs capacités d'expertise. Mais le caractère hautement technique des politiques étudiées n'enlève rien au rôle des élus, bien au contraire, comme le montre l'analyse des systèmes d'acteurs régionaux.

Enfin, nous nous sommes penchés sur les raisons (générales et particulières à chaque région) incitant les institutions et les dirigeants régionaux à s'intéresser aux transports collectifs, domaine d'action particulièrement légitimant. L'analyse du *leadership* politique territorial a confirmé l'importance fondamentale du rôle des acteurs politiques dans la définition des politiques régionales de transports collectifs, un peu contre toute attente étant donnée la technicité de ce domaine d'action. Cet aspect nous a permis d'avancer dans l'analyse des usages différenciés du processus. Nous avons complété celle-ci par l'étude de programmes d'action transterritoriaux, qui a débouché sur la mise en lumière de dispositifs aux caractéristiques relativement inédites car transgressant les frontières des territoires institutionnels et/ou connectant différents types de réseau.

Nous y voyons à présent plus clair au sujet de la régionalisation des transports collectifs. Ce processus suscite des recompositions de l'action publique. Nous voudrions, pour conclure, mettre l'accent sur deux d'entre elles : la pénétration du secteur par une logique territoriale, d'une part ; l'appropriation politique des réseaux techniques, d'autre part. Nous verrons pour terminer quelle est notre contribution à l'analyse des politiques régionales.

1. Politique sectorielle et territoire

L'un des principaux intérêts de notre objet d'étude est de présenter un cas emblématique de secteur aux frontières relativement étanches. Ce secteur secrète ses propres élites, son propre savoir et ses propres normes. Il a été peu touché par l'intersectorialité. Partant de ce constat, il paraissait intéressant de voir en quoi un processus comme la régionalisation pouvait s'inscrire dans cet ordonnancement sectoriel et quelles conséquences ce processus pouvait avoir sur lui. La régionalisation n'a pas eu lieu *contre* les acteurs sectoriels dominants. Ceux-ci ont perçu l'intérêt, tant fonctionnel que financier, d'un transfert de compétence aux Régions. Pour autant, une fois mise en œuvre, la réforme a contribué à introduire un certain nombre de changements dans le secteur.

Le premier constat qu'il est possible de dresser est que *la régionalisation n'a pas abouti à une dilution du secteur ou à une modification de ses frontières*. Le même découpage dans le traitement des problèmes prévaut. La régionalisation n'a pas contribué au développement de l'inter- et/ou de la transsectorialité. Les conseils régionaux eux-mêmes ont d'ailleurs adopté le même découpage sectoriel que le niveau central, en raison notamment des savoirs complexes que mobilisent les politiques de transports collectifs. La régionalisation est donc loin d'aller à l'encontre de la sectorisation de l'action publique. Au contraire, elle la prolonge en favorisant son institutionnalisation à une autre échelle. Ce constat tranche assez nettement avec ce qui a pu être annoncé à chaque étape de la décentralisation, à savoir une évolution vers une action publique plus transversale que celle élaborée au niveau national. Cela ne signifie pas que la régionalisation soit sans conséquence sur le secteur. Cela nous conduit à un second constat.

La régionalisation suscite une *redéfinition partielle du secteur*, le secteur étant ici entendu non pas comme le résultat d'une opération de découpage du réel, mais comme une structuration de rôles sociaux et comme un espace de mise en hiérarchie des normes. Cette redéfinition intervient schématiquement de deux manières. Par le haut, d'abord. Les mobilisations politiques des Régions ont conduit à faire plus de place au TER dans la hiérarchie des normes sectorielles. Les modalités

de circulation des trains, par exemple, ont été en partie modifiées en sa faveur. Par le bas, ensuite. À l'échelle régionale, le référentiel sectoriel a fait l'objet d'une appropriation par des acteurs (SNCF et RFF) disposant de certaines marges de manœuvre. L'implication des élus et le renforcement des capacités d'expertise des Régions permettent à ces dernières d'argumenter en faveur de leurs propres objectifs. L'action publique transterritoriale questionne les référents techniques des acteurs sectoriels, peu habitués à penser la transgression des territoires et l'interconnexion des réseaux. Sous l'impulsion de la régionalisation, ces acteurs ont été incités à modifier leurs modes de faire et de penser et à s'impliquer dans la gestion des décalages entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels. Cela a contribué à une « torsion » par le bas de la logique sectorielle.

Pour autant, la régionalisation n'a pas mis fin à la domination de la norme commerciale. Le TGV, technologie de pointe et instrument de profit, reste la pierre angulaire des politiques ferroviaires. Les principes de marché gagnent d'ailleurs du terrain au sein du secteur avec l'ouverture progressive à la concurrence et le recours à de nouveaux instruments, comme le partenariat public-privé. Parallèlement, la régionalisation constitue un puissant vecteur d'évolutions, certes plus silencieuses. Ces évolutions n'aboutissent pas à la mise en cause de la norme dominante, mais plutôt à un réagencement des normes secondaires. Elles n'en ont pas moins des effets importants sur l'action publique. Nous nous trouvons ainsi dans une situation où se produit incontestablement du changement sans que ce changement ne se manifeste par un bouleversement des cadres cognitifs et normatifs. Dès lors émerge un nouveau programme de recherche en marge de l'analyse des changements de référentiel. Celui-ci consiste à *analyser les régulations issues des rapports entre une norme dominante qui se perpétue et des normes secondaires qui évoluent*.

La décentralisation pourrait offrir, de ce point de vue, un champ d'investigation privilégié. Il n'est pas dit que le transfert de compétences aux collectivités locales se solde par un changement de référentiel de l'action publique (ou par des dynamiques intersectorielles). En revanche, il est possible que les collectivités parviennent à mieux faire valoir leurs vues, ce qui aurait des répercussions sur la hiérarchie des normes secondaires. Notre terrain nous enseigne que l'aménagement de la hiérarchie des normes ne se traduit pas par un jeu à somme nulle. Le TGV n'a rien perdu du fait de la montée en puissance des TER. Les

ingénieurs des Ponts et Chaussées restent largement maîtres du jeu malgré la prise de pouvoir des Régions. Simplement, le sens de l'action publique élaborée dans le cadre sectoriel a été en partie redéfini.

La logique territoriale (le terme de logique étant ici à comprendre au sens de représentations associées à des intérêts) a donc progressé au sein du secteur, conduisant les acteurs sectoriels à modifier en partie leurs manières d'agir et de penser. Si l'on inverse à présent le problème, la question se pose de savoir si la logique sectorielle s'est fait une place au sein des Régions. Les politiques régionales sont bien sûr tributaires des priorités et des acteurs sectoriels. Mais les élites du secteur ne se sont pas saisies de la régionalisation pour s'implanter dans les collectivités locales. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées n'ont presque pas investi les conseils régionaux, pour des raisons de culture professionnelle et sans doute aussi parce qu'ils ne percevaient les conseils régionaux ni comme des supports suffisants de valorisation de leurs savoirs, de leurs réseaux et de leur expérience, ni comme de véritables lieux de pouvoir. Les quelques cadres de la SNCF qui ont été recrutés par les Régions ont globalement joué le jeu de l'organisme d'accueil. L'investissement des conseils régionaux par les acteurs sectoriels n'a dans tous les cas pas été suffisamment important pour infléchir la formulation des priorités régionales dans un sens plus conforme à la logique sectorielle.

La régionalisation suscite donc l'émergence et la consolidation d'une logique territoriale au sein du secteur. Cette situation invite à aller plus loin en s'intéressant aux modes de constitution de ces logiques. Ce que nous appelons logique sectorielle peut s'analyser en termes de référentiel. En ce qui concerne notre objet, nous avons vu que cette logique était dominée par un impératif commercial qui avait évolué depuis les années 1960 en passant globalement du marché comme objectif au marché comme objectif *et* comme instrument. Ce que nous appelons logique territoriale paraît *a priori* moins clair. Ce terme associe en réalité une certaine conception de l'action publique et des intérêts spécifiques. Cette conception repose en grande partie sur des préoccupations en termes de service public et d'aménagement du territoire. Mais la définition du sens des politiques régionales ne se limite pas à cela. Elle est plus complexe que ne le laissent supposer ces étiquettes et crée des effets de différenciation territoriale. Si les acteurs sectoriels régionaux sont plus ou moins en

mesure d'aménager la logique sectorielle (notamment dans le but de procéder à des ajustements avec les objectifs régionaux), il y a en réalité autant de logiques territoriales qu'il y a de régions. Cela nous conduit au deuxième axe de notre conclusion, qui concerne l'appropriation politique des réseaux techniques.

2. Le politique au miroir du technique

Dans un domaine comme le transport ferroviaire, la technique imprime sa marque à l'action publique. Cela se manifeste de plusieurs manières. La dimension matérielle de la technique ferroviaire rend cette dernière tributaire des rugosités de l'espace. Elle crée en retour d'importants effets d'inertie. Les acteurs dépendent en partie du réseau qu'ils ont à leur disposition, toute modification en la matière entraînant des coûts extrêmement élevés. De même, les acteurs héritent des possibilités d'interconnexion entre réseaux. Cet aspect est particulièrement important en matière de transport transfrontalier, mais concerne également l'interconnexion entre réseaux ferrés et réseaux de tramway, par exemple. Il s'est forgé au cours de l'histoire pour des motifs à la fois techniques, politiques et géomorphologiques. Au-delà de cette dimension matérielle, le fait que le transport ferroviaire soit un domaine d'action technique contribue à faire de la question des savoirs un enjeu central. Cette situation explique (mieux que l'imitation du niveau national) la sectorisation de l'action publique régionale.

Il ne faudrait pas pour autant céder au déterminisme technique. La contrainte technique est *relative*. Non seulement elle est susceptible d'évoluer, mais elle ne concerne également qu'un aspect parmi d'autres des politiques régionales de transports collectifs. C'est la raison pour laquelle nous avons fait un usage « localisé » de la notion de *path dependence*. Malgré sa dimension technique (et peut-être à cause d'elle), ce domaine de compétence a fait l'objet d'une véritable appropriation *politique*. Il est vrai que les services techniques prennent de l'importance au sein des conseils régionaux et participent à l'institutionnalisation de la régionalisation des transports collectifs. Il est vrai, également, que les politiques régionales sont le produit d'interactions impliquant les Régions, mais également des

acteurs sectoriels dont la principale légitimité est technique. Mais au-delà de ces différents aspects, le processus de régionalisation des transports collectifs se traduit par une *politisation inédite* des programmes d'action ferroviaires.

Les Régions se sont toutes emparées, avec plus ou moins de vigueur, de ce nouveau domaine d'action. Le discours sur la jeunesse institutionnelle des Régions commence à dater. Cependant, ces collectivités continuent de puiser dans l'action publique des ressources fondamentales à leur légitimité, comme tout autre niveau territorial, il est vrai. Dans cette perspective, les transports collectifs, et notamment le transport ferroviaire, sont particulièrement utiles. Ils permettent tout d'abord de prendre en charge la mobilité des habitants de chaque région dans un monde où la mobilité est devenue un enjeu majeur, sinon un impératif catégorique. La gestion des transports collectifs permet ainsi aux Régions d'apporter leur pierre à la régulation sociale dans ce domaine particulier. Certes, mais cela ne permet guère de distinguer les transports collectifs d'autres domaines d'action. En réalité, ce qui caractérise le transport ferroviaire est sa capacité à produire du territoire, ce qui n'est le cas ni de la construction et de l'entretien des lycées, ni de la formation professionnelle, pour évoquer les autres compétences majeures des conseils régionaux.

Nous avons beaucoup insisté sur ce point en ayant recours à des travaux de géographie. Les réseaux techniques participent à la genèse et à la reproduction des territoires. Pour une institution désormais bien installée comme la Région, mais dont la légitimité territoriale est parfois mise en doute par ses détracteurs, cette compétence revêt par conséquent un intérêt tout particulier. Il est même possible d'avancer qu'elle marque un tournant important (et largement sous-estimé) dans le processus de régionalisation.

Loin d'être un domaine d'action purement technique, les transports collectifs ont donc une portée politique. À cet égard, si leur dimension matérielle fabrique de la contrainte, comme nous l'avons vu à travers le cas de l'infrastructure, elle constitue en même temps une ressource importante par la visibilité qu'elle procure. La mise en circulation de matériels au design moderne, portant l'idée d'innovation, conforte ainsi les perceptions positives projetées sur un mode de transport déjà fortement investi affectivement. Cet aspect est d'autant plus fondamental qu'il touche à la vie quotidienne des usagers-citoyens régionaux. Les transports collectifs constituent

donc déjà un support de légitimation appréciable. Mais surtout, bien au-delà des espaces de gestion du régionalisme fonctionnel, les transports collectifs permettent de croire et de faire croire en l'existence de « petites Républiques régionales ».

Comme le chemin de fer a contribué à « faire » la République au XIX^e siècle, en intégrant les campagnes dans l'espace national, il contribue aujourd'hui à solidariser et à faire exister le territoire régional. C'est comme cela qu'il faut analyser les discours sur l'aménagement du territoire formulés par la plupart des Régions. Les dirigeants régionaux sont les représentants de tout le territoire régional et il leur faut le rappeler fréquemment. Mais derrière les rhétoriques consensuelles, on lit le projet politique. La capacité de l'institution et des élus régionaux à produire du territoire leur permet de justifier leur domination. La maîtrise des réseaux permet ainsi de s'assurer d'une ascendance sur le territoire, comme les géographes l'ont d'ailleurs montré depuis longtemps. Cela donne une dimension particulière, éminemment politique, à la régionalisation des transports collectifs. Mettre en scène un territoire unifié, consistant et aux frontières bien établies constitue un enjeu particulièrement important, dans la décentralisation française, où l'enchevêtrement des territoires et des compétences oblige chaque échelon à se présenter comme un territoire « total ».

Les transports collectifs constituent une ressource intéressante dans la construction d'un *leadership* politique territorial. Réciproquement, ce dernier donne du sens à l'action publique et au territoire. Les dirigeants régionaux sont les représentants du territoire régional *et* les représentants de territoires infrarégionaux. L'analyse de leur multipositionnalité et de leur trajectoire électorale permet de mieux saisir les ressorts de l'orientation territoriale de l'action publique. Mais celle-ci ne se résume pas à des considérations stratégiques. La « vision du monde » des élus régionaux est également façonnée par cette multipositionnalité et cette trajectoire électorale. Une telle manière d'envisager le *leadership* s'est finalement révélée plus riche d'enseignements que la variable partisane, qui renseigne assez peu sur les usages régionaux de la compétence « transports collectifs ». La régionalisation contribue ainsi à une *politisation non-partisane* de la gestion des transports collectifs, à travers laquelle ce domaine d'action est mis au service d'un projet régional dont les contours renvoient beaucoup plus à des modes de *leadership* qu'aux orientations de partis politiques.

Le contraste avec le niveau national est de ce point de vue saisissant. Alors que, à ce niveau, le rôle d'AO est de fait joué par la SNCF, les Régions n'entendent pas se laisser dessaisir. La régionalisation suscite ainsi un transfert de pouvoir des ingénieurs de la SNCF, dont la légitimité est avant tout technique, aux acteurs des collectivités locales, dont la légitimité est d'abord politique. À côté du débat public, dans lequel certains ont vu une avancée vers la démocratie participative, une évolution plus discrète (car renvoyant au jeu classique de la démocratie représentative) se joue à travers la régionalisation. Celle-ci provoque une mise en débat des politiques ferroviaires et, du même coup, un investissement politique du secteur. À travers cette évolution, *le chemin de fer est redéfini comme un objet politique*. Support d'appropriations symboliques et stratégiques des élus, il est désormais susceptible d'alternatives décisionnelles réelles.

Enfin, l'appropriation politique des réseaux techniques se joue à travers les rapports entre échelons territoriaux. Dans l'univers de la complexité territoriale, notre étude nous a permis d'isoler des formes assez inédites d'action publique conjointe. Pour cela, nous avons dû dépasser la posture de recherche de la *multi-level governance*, qui s'intéresse aux coopérations multi-niveaux sans prendre toute la mesure de la dimension politique de ces coopérations et en faisant, en outre, l'impasse sur leur construction. Plutôt que de constater l'existence de coopérations multi-niveaux, nous avons entrepris d'en faire la généalogie, afin de voir ce qui pouvait les faciliter ou, au contraire, les entraver. Pour cela, nous nous sommes intéressés à la manière dont des produits d'action publique transgressaient les limites entre les territoires institutionnels et les réseaux attachés à ces territoires (ce que nous avons appelé l'action publique transterritoriale). Cela nous a permis de pointer un certain paradoxe de la régionalisation, qui veut que les acteurs politiques ont l'ascendant, en dernier recours, dans les arènes où les acteurs techniques-sectoriels sont majoritaires, et que, à l'inverse, les acteurs techniques-sectoriels jouent un rôle plus important dans les arènes où ils sont proportionnellement moins bien représentés face aux acteurs politiques. À l'heure d'achever ce travail, nous souhaitons en tirer une ultime réflexion, plus globale, sur l'analyse des politiques régionales.

3. Pour une approche politique de l'action publique régionale

Les études régionales ont, avant d'intéresser la science politique, été un objet où ont dominé les travaux de géographes et d'économistes. Cette situation a eu pour conséquence (au-delà de quelques notables exceptions) une mésestimation de leur dimension politique, la plupart du temps ignorée ou abordée, au mieux, sous l'angle du volontarisme. La mobilisation des outils d'analyse de la science politique permet à ce propos de se prémunir contre deux fausses pistes dans l'étude de l'action publique régionale.

La première consiste à lire celle-ci sous l'angle de l'hyper-politisation. Elle se teinte parfois en France, à propos de la régionalisation, d'une couleur péjorative, comme si elle s'était traduite par le passage d'une mystique républicaine de l'intérêt général à la contingence d'intérêts féodaux. Or, cette lecture repose davantage sur la présence du politique (discours d'élus, manifestation ponctuelle, médiatisation d'une décision) que sur la déconstruction de son rôle. Du même coup, la dimension politique est à la fois omniprésente et très artificielle dans l'analyse. La seconde fausse piste tient, au contraire, la politique pour quantité négligeable. Derrière l'illusion de son influence apparemment cruciale, la politique ne serait au fond que l'habillage de logiques purement techniques ou de contraintes économiques, par exemple.

Cette perte de vue de la variable politique caractérise la plupart des approches en termes de gouvernance. Bien qu'elle ouvre des pistes de recherche intéressantes, la notion de gouvernance ne paraît pas en mesure d'apporter toutes les réponses aux questions que suscite la régionalisation de l'action publique. Le principal obstacle auquel elle se heurte est de ne pas faire une place suffisante aux enjeux et aux acteurs politiques, pourtant centraux, y compris dans des domaines d'action aussi techniques que le ferroviaire. Présenter les politiques régionales comme le produit d'un ensemble de réseaux d'acteurs permet certes de mettre l'accent sur le caractère collectif de l'action publique et sur la complexité des interactions multi-niveaux. Mais cela conduit à négliger la manière dont se construit le pouvoir régional. Cette

conception de l'action régionale est en outre largement « déconnectée » du territoire, ce dernier étant plutôt considéré comme un élément de contexte.

Ces postures opposées ne sont que les deux faces d'une même difficulté à penser la variable politique dans l'action régionale. Si tout est politique, alors rien ne l'est spécifiquement, et la démonstration est achevée avant d'avoir commencée. Si rien n'est réellement politique, mais économique, géographique voire légal, le problème est également résolu d'avance. Nous avons au contraire milité, dans cette thèse, pour une certaine contingence de la variable politique, dont la présence est à la fois moins forte qu'il n'y paraît dans certains domaines, lorsqu'elle doit compter avec d'autres variables, et à l'œuvre de façon plus subtile et parfois surprenante en d'autres occasions, comme l'indique notre analyse du rapport entre politique et technique dans un cadre territorial.

L'approche politique n'invalide pas l'apport des autres disciplines. Elle permet de les compléter par l'ajout d'un nouveau regard. Pour cela, elle s'appuie d'ailleurs sur certains de leurs acquis. Ce regard conduit à considérer l'action régionale comme un phénomène faisant l'objet d'un investissement de sens et de rapports de force entre différents types d'acteurs. Sans doute son apport spécifique est-il aussi de contribuer à mettre en débat les choix publics en les faisant sortir, par la déconstruction de leur dimension politique, précisément, d'une justification « automatique ».

En retour, s'intéresser à un tel objet de recherche contribue, à sa manière, à l'analyse politique de l'action publique. Nous avons défendu l'idée que celle-ci était indissociable de trois dimensions. La première conduit à envisager les politiques régionales dans leur *historicité*. La deuxième consiste à les étudier dans leur *sectorialité*. La troisième implique de prêter attention à leur *territorialité*.

Le point de vue diachronique est non seulement intéressant mais également nécessaire pour comprendre la situation présente et dénaturiser le système de contraintes et de ressources dont l'action publique est tributaire. Cette perspective enrichit l'analyse du processus de régionalisation de différentes manières. Elle permet de relativiser l'approche *top-down* et la tendance à croire que les premiers moments d'une politique régionale se situent dans la phase postérieure au transfert de

compétence, alors que des dispositifs peuvent exister antérieurement à ce transfert (que ce soit en raison d'un précédent transfert, d'un débordement du cadre institutionnel existant ou de l'activation de la clause générale de compétence). Or, ces dispositifs peuvent infléchir l'action publique élaborée par la suite. De plus, cette mise en perspective, qui montre que toutes les Régions ne s'engagent pas en même temps dans un domaine d'action donné, pose la question de savoir quelles sont les conséquences de cette inscription temporelle différenciée. Elle permet enfin de comprendre les raisons et les modalités de l'adhésion ou de l'opposition des Régions (ou de certaines d'entre elles) à un transfert, qui peuvent avoir un impact sur la manière dont les collectivités s'approprient ensuite cette compétence. *L'historicité des politiques régionales* nous conduit donc à considérer les trajectoires d'action publique comme non linéaires, d'une part, et comme conditionnement relatif, d'autre part.

En deuxième lieu, les politiques régionales s'inscrivent, au-delà de leur échelon de mise en œuvre, dans l'univers *sectoriel* de l'action publique. Toutes les politiques publiques ne sont pas organisées sur une base sectorielle, mais nous pouvons faire l'hypothèse que toutes font l'objet de processus de sectorisation ou de déssectorisation. Les rapports entre les conseils régionaux et les acteurs sectoriels (ou les acteurs agissant dans un domaine d'action particulier) méritent à ce titre d'être analysés. Des régulations entre ces différents acteurs résultent une partie importante des produits de l'action régionale. En même temps, la régionalisation contribue à redéfinir le secteur. Les analyses des politiques régionales intègrent la plupart cette dimension, qui tend d'ailleurs souvent à « écraser » les autres. Cependant, au-delà de l'analyse stratégique, la question du sens des politiques sectorielles doit être prise au sérieux, au moins pour deux raisons : car elle permet d'éclairer les actions des intervenants sectoriels et leurs conséquences sur l'action régionale ; et car elle ouvre la voie à l'étude de l'impact, sur elles, de la régionalisation de l'action publique. L'entrée sectorielle implique enfin de prendre au sérieux la *matérialité* de l'action publique, soit la manière dont son objet est socialement et politiquement construit.

En troisième lieu, l'action publique régionale ne peut se comprendre correctement sans référence au *territoire*. Il apparaît, à l'issue de cette recherche, que le pouvoir régional s'élabore dans un *double rapport à l'action publique et au territoire* et qu'une analyse des politiques régionales doit *prendre au sérieux le*

couple politique-territoire, afin de dépasser une vision trop « désincarnée », managériale et standardisée de l'action régionale. La construction de la légitimité politique des élus, l'élaboration de leurs représentations et de leurs stratégies ont lieu, au moins en partie, sur un mode territorial. Or, ces dimensions ont des conséquences directes sur l'action publique. En outre, la régionalisation soulève des enjeux importants concernant la coopération entre territoires institutionnels. Dans la décentralisation française, cette coopération représente une partie importante de l'activité des acteurs régionaux. L'attention portée au territoire permet d'enrichir la variable politique, tout en étant attentif à ses limites. Nous avons défendu, dans cette thèse, une position consistant à mobiliser la « boîte à outils » de l'analyse des politiques publiques. Cette posture de recherche paraît pertinente, à condition toutefois de la compléter par la mobilisation de concepts et de notions permettant de problématiser le territoire (en mettant notamment en regard les espaces fonctionnels, les territoires de la représentation, les territoires institutionnels et les productions transterritoriales de l'action publique). Dans cette perspective, la *transterritorialité* permet de penser la région selon une grille qui associe, au lieu de les opposer, les appréhensions *relationnelle* et *substantielle* du territoire et du pouvoir.

Ces traits constitutifs de l'analyse des politiques régionales forment une grille adaptée à l'analyse monographique ou sectorielle ; mais leur validité s'en émancipe. D'une part, ils se révèlent d'autant plus intéressants qu'ils sont au principe d'une démarche comparative. Notre analyse interrégionale en porte le témoignage. D'autre part, si nous pensons avoir contribué à une analyse politique des politiques régionales, c'est que nous estimons qu'ils sont généralisables à la plupart des autres domaines d'action publique. C'est désormais la perspective qui s'ouvre devant nous.

Liste des encadrés, figures et illustrations

- Encadrés -

Encadré n° 1 – La régionalisation des transports collectifs dans quelques pays européens	23
Encadré n°2 – Les étapes de la libéralisation ferroviaire en Europe.....	255
Encadré n°3 – La procédure de construction du graphique de circulation.....	265
Encadré n°4 – Les présidents de la SNCF et de RFF.....	315
Encadré n°5 – Méthodologie de l'enquête sur les directions « transports » des conseils régionaux.....	323
Encadré n°6 – Les formations universitaires professionnalisantes en transport public	332
Encadré n°7 – Quelques profils de directeur « transports » de conseil régional.....	339
Encadré n°8 – La direction du TER à la SNCF	356
Encadré n°9 – Les modalités de calcul de la contribution financière de la Région à l'exploitation du service.....	406
Encadré n°10 – Heurs et malheurs de la ligne Béziers – Neussargues	484

- Cartes -

Carte n°1 – Fermetures et transferts sur route de dessertes ferroviaires entre 1964 et 1974	97
Carte n°2 – Les services régionaux menacés par le projet de contrat de plan 1996-2000	143
Carte n°3 – Le développement du réseau ferré français (1849-1937).....	200
Carte n°4 – Le réseau ferré en Alsace.....	203
Carte n°5 – Le réseau ferré en région Centre.....	205
Carte n°6 – Le réseau ferré en Languedoc-Roussillon.....	207
Carte n°7 – Le réseau ferré en Midi-Pyrénées	209
Carte n°8 – Les aires urbaines en France	527
Carte n°9 – L'extension spatiale des 100 principales aires urbaines de 1990 à 1999	528
Carte n°10 – Le réseau ferré à l'Ouest de Montpellier	570
Carte n°11 – Le trafic ferroviaire voyageurs transfrontaliers de proximité	596
Carte n°12 – Les migrations alternantes des travailleurs transfrontaliers.....	597
Carte n°13 – Les espaces rhénans de coopération transfrontalière	604

- Tableaux -

Tableau n° 1 – Caractéristiques des régions comparées	52
Tableau n° 2 – Répartition géographique et appartenance institutionnelle des acteurs interrogés.....	71
Tableau n°3 – Évolution de l’offre, du trafic et du budget « transport ferroviaire » en Alsace.	179
Tableau n°4 – Évolution de l’offre, du trafic et du budget « transport ferroviaire » dans la région Centre.....	182
Tableau n°5 – Évolution de l’offre, du trafic et du budget « transport ferroviaire » en Languedoc-Roussillon	184
Tableau n°6 – Évolution de l’offre, du trafic et du budget « transport ferroviaire » en Midi-Pyrénées	187
Tableau n°7 – Les principales caractéristiques des réseaux régionaux.....	210
Tableau n°8 – Chiffre d’affaires et résultat courant des branches de la SNCF en 2007 (en milliards d’euros)	260
Tableau n°9 – Répartition des lignes et du trafic par groupes UIC.....	277
Tableau n°10 – Sections élémentaires du réseau ferré national et catégories tarifaires.....	281
Tableau n°11 – Péages par activité en 2005 (en millions d’euros)	285
Tableau n°12 – La gestion des transports au sein des conseils régionaux en 2007	300
Tableau n°13 – Classification des directions « transports » en fonction de leurs effectifs.....	324
Tableau n°14 – Le statut des personnels régionaux en charge des transports.....	328
Tableau n°15 – Les cadres d’emploi des filières administrative et technique de la fonction publique territoriale.....	329
Tableau n°16 – Répartition des personnels régionaux titulaires d’un concours de la fonction publique territoriale selon le cadre d’emploi.....	330
Tableau n°17 – Durée des conventions Région-SNCF (Alsace, Centre, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées).....	404
Tableau n° 18 – Part du trafic ferroviaire (intra- et interrégional) à destination des régions limitrophes dans le trafic régional.....	589

- Graphiques -

Graphique n°1 – Historique des longueurs équivalentes de renouvellement de voie par rapport aux longueurs totales de voies, par groupes UIC	274
Graphique n°2 – L'évolution des péages dus à RFF (en millions d'euros)	282
Graphique n°3 – Couverture des coûts par activité.....	285
Graphique n°4 – Les effectifs des directions « transports » des conseils régionaux (box plot).	325

- Illustrations -

Illustration n°1 – Trois types de matériel en circulation à la fin des années 1980 (EAD, Z2 et RIO)	125
Illustration n°2 – L' « automoteur du futur » (X 72500)	127
Illustration n°3 – La nouvelle identité visuelle du TER (nouvel autorail monocaisse X 73500 et nouveau logo).....	161
Illustration n°4 – Les principes du SRT Centre de 1977.....	219
Illustration n°5 – Schéma de desserte cadencée en Languedoc-Roussillon (SRT de 1999)	224
Illustration n°6 – Schéma cible 2010 du TER Languedoc-Roussillon (document de travail établi par la SNCF)	229
Illustration n°7 – Extrait d'un graphique de circulation.....	264
Illustration n°8 – Superposition et juxtaposition des compétences en matière de transports collectifs.....	526
Illustration n°9 – Le projet de tram-train Mulhouse – vallée de la Thur	556
Illustration n°10 – Le projet de tram-train Strasbourg – Bruche – Piémont des Vosges	557
Illustration n°11 – Le réseau de métro de Toulouse	567

Bibliographie et autres sources écrites

Références générales, épistémologie et méthodes de recherche

ANDERSON, B., 1983, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, New York, Verso

BACHIR, M., BUSSAT, V., 2000, « L'entretien en actes », in CURAPP, *Les Méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, pp. 31-58

BAUMAN, Z., 1999, *Le Coût humain de la mondialisation*, Paris, Hachette

BEAUD, S., WEBER, F., 1997, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte

BECKER, H., 2002, *Les Ficelles du métier*, Paris, La Découverte

BLOCH, M., 1993 [1949], *Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien*, Paris, Armand Colin

BONGRAND, Ph., LABORIER, P., 2005, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février, pp. 73-111

BOUDON, R., BOURRICAUD, F. (dir.), 1982, *Dictionnaire critique de sociologie*, Paris, PUF

BOURDIEU, P., 1979, *La Distinction*, Paris, Minuit

BOURDIEU, P., 1980a, « Le mort saisit le vif. Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°32-33, avril-juin, pp. 3-14

BOURDIEU, P., 1980b, « L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°35, novembre, pp. 63-72

BOURDIEU, P., 1983, « De quoi parle-t-on quand on parle du "problème de la jeunesse" ? » in PERCHERON, A. (dir.), *Les Jeunes et les autres*, Vaucluse, CRIV, pp. 229-234

BOURDIEU, P., 1984a, « Quelques propriétés des champs », in *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, pp. 113-120

BOURDIEU, P., 1984b, « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°52-53, juin, pp. 49-55

BOURDIEU, P., 1986, « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°62-63, juin, pp. 69-72

BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, J.-C., PASSERON, J.-C., 1983 [1968], *Le Métier de sociologue*, Paris, Mouton

BRAUD, Ph., 2004b [1992], *Sociologie politique*, Paris, L.G.D.J

BRAUDEL, F., 1969, *Écrits sur l'histoire*, Paris, Flammarion

CALLON, M., LATOUR, B., 1991, *La Science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte

CEFAÏ, D., 2003, *L'Enquête de terrain*, Paris, La Découverte

COHEN, S., 1999, « L'interview démystifiée », in COHEN, S. (dir.), *L'Art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, pp. 4-14

DAMAMME, D., 1994, « Grandes illusions et récits de vie », *Politix*, vol. 7, n°27, troisième trimestre, pp. 183-188

DÉLOYE, Y., 1997, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte

DOBRY, M., 1986, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP

DOGAN, M., PELASSY, D., 1982, *Sociologie politique comparative. Problèmes et perspectives*, Paris, Economica

DURKHEIM, É., 1993 [1894], *Les Règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF

EVANS-PRITCHARD, E. E., 1994 [1937], *Les Nuer*, Paris, Gallimard

ELIAS, N., 1991 [1939], *La Société des individus*, Paris, Fayard, 1991

ELIAS, N., 1997 [1984], *Du Temps*, Paris, Fayard

FITOUSSI, J.-P., ROSANVALLON, P., 1996, *Le Nouvel âge des inégalités*, Paris, Seuil

FRIEDBERG, E., 1999, « L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : le cas des universités et des politiques culturelles municipales », in COHEN, S. (dir.), *L'Art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, pp. 85-106

GARDIN, J.-C., 1991, *Le Calcul et la raison, Essai sur la formalisation du discours savant*, Paris, EHESS

GARRIGOU, A., 1992, *Le Vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs ?*, Paris, Presses de la FNSP

GEERTZ, C., 1973, « Thick Description: Toward an Interpretative Theory of Culture », in *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*, New York, Basic Books, pp. 3-30

GIDDENS, A., 1987 [1984], *La Constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF

GIDDENS, A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press

GIRAUD, O., 2003, « Le comparatisme contemporain en science politique : entrée en dialogue des écoles et renouvellement des questions », in LALLEMENT, M., SPURK, J. (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Éditions, pp. 87-106

GOFFMAN, E., 1973, *La Mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Minuit

GOLD, R. L., 2003 [1958], « Jeux de rôle sur le terrain. Observation et participation dans l'enquête sociologique », in CEFAÏ, D. (dir.), *L'Enquête de terrain*, Paris, La Découverte, pp. 340-349

GRAWITZ, M., LECA, J. (dir.), 1985, *Traité de science politique*, Paris, PUF

HASSENTEUFEL, P., 2000, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *Les Méthodes au concret*, Paris, PUF, pp. 105-124

HASSENTEUFEL, P., 2005, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février, pp. 113-132

LAGROYE, J., 2003, « Les processus de politisation », in LAGROYE, J. (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, pp. 359-372

LAGROYE, J., FRANÇOIS, B., SAWICKI, F., 2002 [1993], *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz

LAHIRE, B., 1996, « Variations autour des effets de légitimité dans les enquêtes sociologiques », *Critiques sociales*, n°8-9, juin, pp. 93-101

LAHIRE, B., 1998, *L'Homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Nathan

LAHIRE, B., 2005, *L'Esprit sociologique*, Paris, La Découverte

LATOUR, B., 1989, *La Science en action*, Paris, La Découverte

LATOUR, B., 2006 [1993], « La Clef de Berlin », in *Petites leçons de sociologie des sciences*, Paris, La Découverte, pp. 33-46

LENOIR, R., 1996, « Le sociologue et les magistrats. Entretiens sur la mise en détention provisoire », *Genèses*, n°22, mars, pp. 130-145

MANSBRIDGE, J., 1999, « On the Idea that Participation Makes Better Citizen », in ELKIN S. SOLTAN K. (dir.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Philadelphia, Temple University Press, pp. 291-325

MILLS, Ch. W., 1997 [1959], *L'Imagination sociologique*, Paris, La Découverte

MOORE, B., 1966, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press

MULLER, P., 1999, « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et d l'aéronautique », in COHEN, S. (dir.), *L'Art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, pp. 67-84

MUSGRAVE, R. A., 1959, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill

NÉGRIER E., 2005a, « L'analyse comparée des politiques publiques. Méthodes et principes vécus », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, n°4, pp. 503-524

OATES, W., 1972, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich

OFFERLÉ, M., 1998, « De l'histoire en science politique. L'histoire des politistes », in FAVRE, P., LEGAVRE, J.-B. (dir.), *Enseigner la science politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 203-216

PETERS, B. G., 1998, *Comparative Politics. Theory and Methods*, London, Macmillan

PIGOU, A. C., 1932, *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan

PINSON, G., SALA PALA, V., 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, pp. 555-597

POUTHIER, J.-L., 1999, « Émergence et ambiguïtés de la culture politique démocrate-chrétienne », in BERNSTEIN, S. (dir.), *Les Cultures politiques en France*, Paris, Seuil, pp. 285-314

PRZEWORSKI, A., TEUNE, H., 1970, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley

RAGIN, Ch. C., 1987, *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press

RAWLS, J., 1987, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil

SAINTENY, G., 2000, *L'Introuvable écologisme français*, Paris, PUF

SARTORI, G., 1991, « Comparing and miscomparing », *Journal of theoretical politics*, vol. 3, n°3, juillet, pp. 243-257

SCOTT, A. J., 1996, « Regional Motors of the Global Economy », *Futures*, vol. 28, n°5, pp. 391-411

SEN, A., 2000, *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil

SERRES, M., 2006, *L'Art des ponts. Homo pontifex*, Paris, Le Pommier

STOURDZÉ, Y., 1987, *Pour une poignée d'électrons. Pouvoir et communication*, Paris, Fayard

TABBONI, S., 2006, *Les Temps sociaux*, Paris, Armand Colin

TIEBOUT, C. M., 1956, « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n°5, octobre, pp. 416-424

URRY, J., 2005, *Sociologie des mobilités. Une nouvelle frontière pour la sociologie ?*, Paris, Armand Colin

VIGOUR, C., 2005, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte

WEBER, E., 1983, *La Fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914*, Paris, Fayard

ZERUBAVEL, E., 1982, « The Standardization of Time: a Sociohistorical Perspective », *American Journal of Sociology*, vol. 88, n°1, juillet, pp. 1-23

Politiques et action publiques

ARTHUR, W. B., 1989, « Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events », *Economic Journal*, vol. 99, mars, pp. 116-131

BARAIZE, F., 1996, « La notion de secteur est-elle encore centrale ? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur », *Pôle sud*, n°4, mai, pp. 107-122

BARTHE, Y., 2006, *Le Pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica

BAUMGARTNER, F., R., JONES, B. D., 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press

BLATRIX, C., 2000, *La « démocratie participative », de Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de l'Université Paris I

BLATRIX, C., 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, vol. 15, n°57, premier trimestre, pp. 79-102

BLONDIAUX, L., 2004, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif », *Revue suisse de science politique*, vol. 10, n°4, hiver, pp. 158-168

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

BORRAZ, O., 1990, « La science est-elle une sociologie ? À propos des travaux de Bruno Latour et Michel Callon », *Politix*, vol. 3, n°10-11, deuxième et troisième trimestre, pp. 135-144

BRAUD, Ph., 2004a, « Politiques publiques et sociologie politique », in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 333-338

CALLON, M., 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, pp. 169-208

CALLON, M., LASCOUMES, P., BARTHE, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil

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

CASTLES, F. G., 1982, « The Impact of Parties on Public Expenditure », in CASTELS, F. G. (dir.), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Londres, Sage, pp. 21-96

CINI, M., 1996, « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°3, juin, pp. 457-473

COHEN, E., 1992, *Le Colbertisme high tech. Économie des Télécom et du Grand Projet*, Paris, Hachette

COLLIER, D., COLLIER, R. B., 1991, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press

CROUCH C., FARELL H., 2002, « Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism », *Working paper*, Institut Universitaire Européen

CROZIER, M., FRIEDBERG, E., 1977, *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil

DAVID, P. A., 1985, « Clio and the Economics of QWERTY », *American Economic Review*, vol. 75, n°2, mai, pp. 332-337

DENZAU, A. D., NORTH, C. N., 1994, « Shared Mental Models: Ideologies and Institutions », *Kyklos*, vol. 47, n°1, février, pp. 3-31

DIMAGGIO, P. J., POWELL, W. W., 1983, « The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, n°2, avril, pp. 147-160

DIMAGGIO, P. J., POWELL, W. W., 1997, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, vol. 10, n° 40, quatrième trimestre, pp. 113-154

DOBBIN, F., 1994, *Forging Industrial Policy. The United States, Britain, and France in the Railway Age*, Cambridge, Cambridge University Press

DOBRY, M., 2000, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°4-5, pp. 585-614

DOLOWITZ, D., MARSH, D., 1996, « Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, vol. 44, n°2, juin, pp. 343-357

DOWDING, K., 1995, « Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach », *Political Studies*, vol. 43, n°1, août, pp. 136-158

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

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

DUDLEY, G., RICHARDSON, J. (dir.), 2000, *Why Does Policy Change? Lessons from British Transport Policy, 1945-1999*, Londres, Routledge

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

DURAN, P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J

DURAN, P., THOENIG, J.-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, août, pp. 580-623

EVANS, P., RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, 1985, T., *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press

FAVRE, P., HAYWARD, J., SCHEMEIL, Y. (dir.), 2003, *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences po

FAVRE, P., 1992, « L'émergence des problèmes dans le champ politique », in FAVRE, P. (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan, pp. 5-37

FEICK, J., 1990, « L'analyse comparative des politiques publiques : un chemin vers l'intégration des résultats ? », *L'Année sociologique*, vol. 40, pp. 179-225

FRIEDBERG, E., 1993, *Le Pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil

FRIEDBERG, E., 1998, « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », *Revue française de science politique*, vol. 48, n°3-4, juin, pp. 507-514

GAUDIN, J.-P., 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en questions*, Paris, Presses de Sciences po

GAUDIN, J.-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences po

GENARD, J.-L., JACOB, S., 2004, « En guise de conclusion – Les métamorphoses de l'expertise », in JACOB, S., GENARD, J.-L. (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 145-154

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

HAAS, P., 1992, « Introduction. Epistemic Communities and International Policy Co-ordination », *International Organization*, vol. 46, n°1, hiver, pp. 1-35

HALL, P., 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, avril, pp. 275-296

HALL, P., TAYLOR, R., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, juin-août, pp. 469-496

HALPERN, C., 2006, *La Décision publique entre intérêt général et intérêts territorialisés. Les conflits autour de l'extension des aéroports Paris – Charles de Gaulle et Berlin – Schönefeld*, thèse de l'IEP de Paris

HAYWARD, J., 1982, « Mobilising Private Interests in the Service of Public Ambitions: The Salient Element in the Dual French Policy Style? », in RICHARDSON, J. (dir.), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin, pp. 118-127

HECLO, H., 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press

HOOGE, L., MARKS, G., 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield

HOWLETT, M., RAMESH, M., 1995, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto, Oxford University Press

JAMES, O., LODGE, M., 2003, « The Limitations of “Policy Transfer” and “Lesson Drawing” for Public Policy Research », *Political Studies Review*, vol. 1, n°2, avril, pp. 179-193

JAMOIS, H., 1969, *Sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, Éditions du CNRS

JOBERT, A., 1998, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, vol. 11, n°42, deuxième trimestre, pp. 67-92

JOBERT, B. (dir.), 1994, *Le Tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan

JOBERT, B., 2003, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in FAVRE, P., HAYWARD, J., SCHEMEIL, Y. (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 273-284

JOBERT, B., LECA, J., 1980, « Le dépérissement de l'État. À propos de “L'acteur et le système” de Michel Crozier et Erhard Friedberg », *Revue française de science politique*, vol. 30, n°6, décembre, pp. 1125-1171

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

JONES, B., KEATING, M. (dir.), 1995, *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press

KENIS, P., SCHNEIDER, V., 1991, « Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox », in MARIN, B., MAYNTZ, R. (dir.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder, Westview Press, pp. 25-59

KESSLER, M.-C., 1986, *Les Grands corps de l'État*, Paris, Presses de la FNSP

KESSLER, M.-C., 1996, « Les grands corps face à l'Europe », in D'ARCY, F., ROUBAN, L. (dir.), *De la V^e République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 183-201

KINGDON, J. W., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown

LABORIER, P., 2003, « Historicité et sociologie de l'action publique », in LABORIER, P., TROM, D. (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, pp. 419-462

LASCOUMES, P., 1994, *L'Éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte

LASCOUMES, P., 2004a, « Traduction », in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 437-444

LASCOUMES, P., 2004b, « Controverse », in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 123-131

LASCOUMES, P., 2005, *Expertise et action publique*, Problèmes politiques et sociaux, Paris, La Documentation française, n°912, mai

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences po

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin

LATOUR, B., 1992, *Aramis, ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte

LECA, J., 1993, « L'évaluation dans la modernisation de l'État », *Politiques et management public*, vol. 11, n°2, juin, pp. 161-172

LECA, J., 1996a, « La gouvernance de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative », in D'ARCY, F., ROUBAN, L. (dir.), *De la V^e République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 329-365

LECA, J., 1996b, « Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°1, pp. 122-131

LE GALÈS, P., 1995, « Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée », in LE GALÈS, P., THATCHER, M. (dir.), *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, pp. 13-28

LERESCHE, J.-Ph., 2001, « Gouvernance et coordination des politiques publiques », in LERESCHE, J.-Ph. (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, pp. 31-65

LE GALÈS, P., 2004, « Gouvernance », in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 242-249

LINDBLOM, C. E., 1959, « The Science of Muddling Through », *Public Administration*, vol. 19, n°2, printemps, pp. 79-88

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

LOWNDES, V., 1996, « Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal », *Public Administration*, vol. 74, n°2, été, pp. 181-197

MAHONEY, J., 2000, « Path Dependence in Historical Sociology », *Theory and Society*, vol. 29, n°4, août, pp. 507-548

MAILLARD (DE), J., 2006, « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires », *Pôle sud*, n°25, décembre, pp. 39-54

MAJONE, G., 1996, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien

MARCH, J., OLSEN, J., 1984, « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, vol. 78, n° 3, septembre, pp. 734-749

MARREL, G., PAYRE, R., 2006, « Temporalités électorales et temporalités décisionnelles. Du rapport au temps des élus à une sociologie des leaderships spatio-temporels », *Pôle sud*, n°25, décembre, pp. 71-88

MASSARDIER, G., 1996, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan

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

MAYNTZ, R., 1993, « Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm », in KOOIMAN, J. (dir.), *Modern Governance. New Government – Society Interactions*, Londres, Sage, pp. 9-20

MÉNY, Y., THOENIG, J.-C., 1989, *Politiques publiques*, Paris, PUF

MONNIER, E., 1987, *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica

MULLER, P., 1989, *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan

MULLER, P., 1990a, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, n°3, septembre, pp. 19-33

MULLER, P., 1990b, *Les Politiques publiques*, Paris, PUF

MULLER, P., 1992, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, avril, pp. 275-297

MULLER, P., 1994, « La mutation des politiques européennes », *Pouvoirs*, n°69, avril, pp. 63-75

MULLER, P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE, A., POLLET, G., WARIN, Ph., *La Construction du sens dans les politiques publiques. Autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 153-179

MULLER, P., 1996, « Présentation. Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°1, pp. 96-102

MULLER, P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, avril, pp. 189-208

MULLER, P., 2004a, « Référentiel », in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 370-376

MULLER, P., 2004b, « Secteur », in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 405-412

MULLER, P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février, pp. 155-187

MULLER, P., 2007, « La synthèse d'un politiste : six questions en suspens », in FAURE, A., NÉGRIER, E. (dir.), 2007, *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, pp. 263-268

MULLER, P., SUREL, Y., 1998, *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien

NAHRATH, S., VARONE, F., 2007, « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique », in FAURE, A., LERESCHE, J.-P., MULLER, P., NAHRATH, S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 235-249

NAY, O., SMITH, A., 2002, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », in NAY, O., SMITH, A. (dir.), *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, pp. 1-21

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

NORTH, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press

PADIOLEAU, J.-G., 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF

PARADEISE, C., 1985, « Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail*, vol. 77, n°1, janvier-mars, pp. 17-31

PALIER, B., 2002, *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF

PAPADOPOULOS, Y., « Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique », in LABORIER, P., TROM, D. (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, pp. 119-135

PARSONS, W., 1995, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar

PIERSON, P., 1993, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, vol. 45, n°4, juillet, pp. 595-628

PIERSON, P., 1994, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press

PIERSON, P., 2000, « Increasing Returns, Path dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, juin, pp. 251-267

PIERSON, P., 2004, *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press

POLLET, G., PAYRE, R., 2005, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février, pp. 133-154

REIGNER, H., 2002a, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'Harmattan

REIGNER, H., 2002b, « Le pluralisme limité de l'action publique territoriale : le ministère de l'Équipement entre adaptations et continuité », in FONTAINE, J., HASSENTEUFEL, P. (dir.), *To Change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, pp. 189-209

RHODES, R. A. W., 1997, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press

RHODES, R. A. W., MARSH, D., 1992, « New Directions in the Study of Policy Networks », *European Journal of Political Research*, vol. 21, n°1-2, février, pp. 181-205

RICHARDSON, J., « Convergent Policy Styles in Europe? », in RICHARDSON, J. (dir.), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin, pp. 197-209

RICHARDSON, J., GUSTAFSSON, G., JORDAN, G., 1982, « The Concept of Policy Style », in RICHARDSON, J. (dir.), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin, pp. 1-16

ROSE, R., 1980, *Do Parties Make a Difference?*, Londres, Macmillan

ROSE, R., 1984, *Understanding Big Government: The Programme Approach*, Londres, Sage

ROSE, R., 1990, « Inheritance before Choice in Public Policy », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n°3, juillet, pp. 263-291

ROSE, R., DAVIES, P., 1994, *Inheritance in Public Policy*, New Haven, Yale University Press

SABATIER, P. A., JENKINS-SMITH, H. C. (dir.), 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press

SALA PALA, V., 2002, « Quoi de neuf dans les “nouvelles” politiques sociales ? », in FONTAINE, J., HASSENTEUFEL, P. (dir.), *To Change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, pp. 115-141

SCHARPF, F., 2000, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences po

SCHMITTER, P., LEHMBRUCH, G. (dir.), 1979, *Trends toward Corporatist Intermediation*, Londres, Sage

SKOCPOL, T., 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press

SFEZ, L., 1981 [1973], *Critique de la décision*, Paris, Presses de Sciences po

SFEZ, L., 1984, *La Décision*, Paris, PUF

SMITH, A., 2006, « Le gouvernement de l'Union européenne et une France qui change », in CULPEPPER, P. D., PALIER, B., HALL, P. A. (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 343-372

STONE, A., 1992, « Le “néo-institutionnalisme”. Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, vol. 5, n°20, quatrième trimestre, pp. 156-168

SULEIMAN, E., 1979, *Les Élités en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil

SUREL, Y., 2000, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, avril, pp. 235-254

THATCHER, M., 1995, « Les réseaux de politique publique : bilan d'un sceptique », in LE GALÈS, P., THATCHER, M. (dir.), *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, pp. 229-248

THATCHER, M., 2004, « Réseau (*policy network*) », in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 384-390

THELEN, K. A., 1999, « Historical Institutionalism in Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, vol. 2, juin, pp. 369-404

THOENIG, J.-C., 1987 [1973], *L'Ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan

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

VAN ZANTEN, A., 2004, *Les Politiques d'éducation*, Paris, PUF

VOGEL, D., 1986, *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca, Cornell University Press

WARIN, Ph., 1995, « Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social », in FAURE, A., POLLET, G., WARIN, Ph. (dir.), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 85-101

WARIN, Ph., 1999, « Les ressortissants dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°1, février, pp. 103-121

WEIR, M., 1992, « Ideas and the Politics of Bounded Innovation », in STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F. (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 188-216

WILDAVSKI, A. B., 1975, *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Process*, Boston, Little, Brown

WILSFORD, D., 1994, « Path Dependency or Why History Makes it Difficult but not Impossible to Reform Health Care System in a Big Way », *Journal of Public Policy*, vol. 14, n°3, pp. 251-283

Espaces, territoires, réseaux

ALLIÈS, P., 1980, *L'Invention du territoire*, Grenoble, PUG

BOURDIN, A., 2000, *La Question locale*, Paris, PUF

CAILLY, L., 2007, « Des territorialités aux spatialités : pourquoi changer de concept ? », communication au colloque « Territoire, territorialité, territorialisation : et après ? », Grenoble, 7 et 8 juin

CLAVAL, P., 1968, *Régions, nations, grands espaces. Géographie générale des ensembles territoriaux*, Paris, Marie-Thérèse Genin

CURIEN, N., 2000, *Économie des réseaux*, Paris, La Découverte

DAVEZIES, L., VELTZ, P., 2006, « Les métamorphoses du territoire : nouvelles mobilités, nouvelles inégalités », in ROSANVALLON, P., PECH, T., MAURIN, E., VELTZ, P. (dir.), *La Nouvelle critique sociale*, Paris, Seuil/Le Monde, pp. 27-36

DEBARBIEUX, B., 2007, « Territoire-Territorialialité-Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain... », communication au colloque « Territoire, territorialité, territorialisation : et après ? », Grenoble, 7 et 8 juin

DEBARBIEUX, B., VANIER, M. (dir.), 2002, *Ces Territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, L'Aube/DATAR

DEGENNE, A., FORSÉ, M., 1994, *Les Réseaux sociaux. Une approche structurale en sociologie*, Paris, Armand Colin

DI MÉO, G., 2001 [1998], *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan

DUPUY, G. (dir.), 1988, *Réseaux territoriaux*, Caen, Paradigme

DUPUY, G., 1991, *L'Urbanisme des réseaux : théories et méthodes*, Paris, Armand Colin

DUPUY, G., OFFNER, J.-M., 2005, « Réseau : bilans et perspective », *Flux*, n°62, octobre-décembre, pp. 38-45

FRÉMONT, A., 1976, *La Région, espace vécu*, Paris, PUF

GÖKALP, I., 1985, « De l'espace, de la territorialité et des réseaux », *Flux*, vol. 1, n°1, pp. 33-44

GRAS, A., 2003, « Les réseaux, les machines et la mégamachine : sur l'origine des systèmes techniques contemporains », in MUSSO, P. (dir.), *Réseaux et société*, Paris, PUF, pp. 141-152

HARLEY, J. B., 1989, « Deconstructing the Map », *Cartographica*, vol. 26, n°2, pp. 1-20

HARVEY, D., 1973, *Social Justice and the City*, Baltimore, John Hopkins University Press

LÉVY, J., 1994, *L'Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la FNSP

LÉVY, J., 1999, *Le Tournant géographique*, Paris, Belin

LÉVY, J., 2003, « Justice spatiale », in Lévy, J., Lussault, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin

MARIÉ, M., 1982, *Un Territoire sans nom. Pour une approche des sociétés locales*, Paris, Librairie des Méridiens

MOLES, A., ROHMER, E., 1972, *Psychologie de l'espace*, Paris, Casterman

MONMONNIER, M., 1993, *Comment faire mentir les cartes, ou mauvais usage de la géographie*, Paris, Flammarion

MUSSO, P., 2003a, *Critiques des réseaux*, Paris, PUF

MUSSO, P., 2003b, « Prospective et rétrospective sur la dualité territoires et réseaux », in CROZET, Y., MUSSO, P. (dir.), *Réseaux, services et territoires. Horizon 2020*, La Tour d'Aigues, L'Aube

NÉGRIER, E., 1999, « Logiques et idéologie des réseaux », *L'Observatoire*, n°18, décembre, pp. 6-9

NONN, H., 2001, « Régions, nations », in BAILLY, A. (dir.), *Les Concepts de la géographie humaine*, Paris, Armand Colin, pp. 75-99

OFFNER, J.-M., 1993a, « Le développement des réseaux techniques : un modèle générique », *Flux*, vol. 9, n°13-14, juillet-décembre, pp. 11-18

OFFNER, J.-M., 2000, « Réseaux et dynamiques urbaines : le filigrane trompeur des maillages techniques », in PAQUOT, T., LUSSAULT, M., BODY-GENDROT, S. (dir.), *La Ville et l'urbain. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 137-145

OFFNER, J.-M., 2003, « Les réseaux techniques, une politique du lien territorial », in MUSSO, P. (dir.), *Réseaux et société*, Paris, PUF, pp. 171-184

OFFNER, J.-M., PUMAIN, D. (dir.), 1996, *Réseaux et territoires. Significations croisées*, Paris, L'Aube

PARROCHIA, D., 2005, « Quelques aspects historiques de la notion de réseau », *Flux*, vol. 4, n°62, octobre-décembre, pp. 10-20

RAFFESTIN, C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec

RAFFESTIN, C., 1986, « Écogenèse territoriale et territorialité », in AURIAC, F., BRUNET, R. (dir.), *Espaces, jeux et enjeux. Nouvelle encyclopédie des sciences et des techniques*, Paris, Fayard, pp. 173-185

REYNAUD, A., 1981, *Société, espace et justice. Inégalités régionales et justice socio-spatiale*, Paris, PUF

VANIER, M., 2000, « Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique », *Revue de géographie alpine*, tome 88, n°1, pp. 105-113

VANIER, M., 2002, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », in DEBARBIEUX, B., VANIER, M. (dir.), 2002, *Ces Territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, L'Aube, pp. 75-89

VELTZ, P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF

Politiques locales, décentralisation et pouvoirs locaux

ABÉLÈS, M., 1989, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob

ALLIÈS, P., 1991, « Que sont nos notables devenus ? », *Autrement*, n°122, mai, pp. 108-119

ANDOLFATTO, D., 2001, « L'enjeu actuel de l'économie locale », *Pouvoirs locaux*, n°50, pp. 106-111

ARNAUD, L., LE BART, Ch., PASQUIER, R., 2005, « Déplacements idéologiques et action publique. Le laboratoire des politiques territoriales », *Sciences de la société*, n°65, mai, pp. 247-253

ARNAUD, L., LE BART, Ch., PASQUIER, R., 2006, « Introduction. Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », in ARNAUD, L., LE BART, Ch., PASQUIER, R. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, pp. 11-31

AUST, J., 2007, « Les implantations universitaires entre décentralisation et sectorisation », in FAURE, A., LERESCHE, J.-P., MULLER, P., NAHRATH, S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp.283-294

BALME, R. 1996, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », in BALME, R. (dir.), *Les Politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, pp. 11-39

BALME, R., FAURE, A., 1999, « Les politiques locales changent-elles la politique ? », in BALME, R., FAURE, A., MABILEAU, A. (dir.), *Les Nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de la FNSP, pp. 15-35

BARAIZE, F., NÉGRIER, E. (dir.), 2001, *L'Invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan

BARONE, S., 2007c, « L'action publique territoriale soluble dans le néo-institutionnalisme ? », in FAURE, A., NÉGRIER, E., 2007, *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, pp. 255-262

BÆUF, J.-L., 2004, *Décentralisation et expérimentations locales*, Problèmes politiques et sociaux, La Documentation française, Paris

BORRAZ, O., 1999, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », in BALME, R., FAURE, A., MABILEAU, A., *Les Nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 77-110

BORRAZ, O., 2003 « Le leadership institutionnel », in SMITH, A, SORBETS, C. (dir.), *Le Leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR

BORRAZ, O., LE GALÈS, P., 2001, « Gouvernement et gouvernance des villes », in LERESCHE, J.-P. (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, pp. 345-367

BORRAZ, O., GUIRAUDON, V. (dir.), 2008, *Politiques publiques. Tome 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences po

BUDGE, I., KEMAN, H., 1990, *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford, Oxford University Press

COLE, A., 2006, « Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction », *French Politics*, vol. 4, n°1, avril, pp. 31-57

CORCUFF, P., LAFAYE, C., 1989, « Une relecture critique du pouvoir périphérique », *Politix*, vol. 2, n°7-8, octobre-décembre, pp. 35-45

DAVEZIES, L., 2002, « Évolutions sociales et disparités entre territoires », in FLOQUET, C. (dir.) *Pour en finir avec la décentralisation*, La Tour d'Aigues, L'Aube

DERYCKE, P.-H., GILBERT, G., 1988, *Économie publique locale*, Paris, Economica

DOUILLET, A.-C., 2005, « Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural », in FAURE, A., DOUILLET, A.-C. (dir.), *L'Action publique et la gestion territoriale*, Grenoble, PUG, pp. 75-92

ESCAFFIT, C., NÉGRIER, E., 2002, « Béziers. Naissance d'un fief ? », in DOLEZ, B., LAURENT, A. (dir.), *Le Vote des villes. Les élections municipales des 11 et 18 mars 2001*, Paris, Presses de Sciences po

EUVRARD, F., CHARBONNEL, J.-M., LION, J., 1988, *Protection sociale et pauvreté. Protection légale et expériences locales de revenu minimum garanti, Documents du CERC*, n°88, Paris, La Documentation française

FAURE, A., 1995, « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », in FAURE, A., POLLET, G., WARIN, Ph. (dir.), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 69-84

FAURE, A., 1997, « Les apprentissages du métier d' élu local : la tribu, le système et les arènes », *Pôle sud*, n°7, novembre, pp. 72-80

FAURE, A., 2005, « La "construction du sens" plus que jamais en débats », in DOUILLET A.-C., FAURE A. (dir.), *L'Action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, pp. 9-24

FAURE, A., 2006, « La décentralisation en panne de controverses intellectuelles ? », in IHL, O. (dir.), *Les "Sciences" de l'action publique*, Grenoble, PUG, pp. 149-169

FAURE, A., NÉGRIER, E. (dir.), 2007, *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan

FAVIER, P., MARTIN-ROLAND, M., 1995, *La Décennie Mitterrand. 1. Les ruptures*, Paris, Seuil

FRETEL, J., 2002, « Toulouse. La pérennité de l'héritage centriste », in DOLEZ, B., LAURENT, A. (dir.), *Le Vote des villes. Les élections municipales des 11 et 18 mars 2001*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 307-321

GARRAUD, Ph., 1994, « Le métier d' élu local : les contraintes d'un rôle », in FONTAINE, J., LE BART, Ch. (dir.), *Le Métier d' élu local*, Paris, L'Harmattan, pp. 29-54

GAXIE, D., 1997, « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », in GAXIE, D. (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan

GENIEYS, W., SMITH, A., BARAIZE, F., FAURE, A., NÉGRIER, E., 2000, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle sud*, n°13, novembre, pp. 103-119

GIBLIN-DELVALLET, B., 1993, « La géographie et l'analyse du "local" : le retour vers la politique », in MABILEAU, A. (dir.), *À la recherche du local*, Paris, L'Harmattan

GILBERT, G., GUENGANT, A., 2005, « Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales », *Revue française de finances publiques*, n°89, février, pp. 303-325

GRALE, 2004, *Annuaire 2004 des collectivités locales. Réforme de la décentralisation, réforme de l'État, Régions et villes en Europe*, Paris, CNRS Éditions

GRÉMION, P., 1976, *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil

GROSSOUVRE (DE), H., 2005, « Strasbourg, l'Union franco-allemande, et la relance de l'Europe politique », *Revue défense nationale et sécurité collective*, n°3

GUENGANT, A., 1993, « Équité, efficacité et égalisation fiscale territoriale », *Revue économique*, vol. 44, n°4, juillet, pp. 835-848

HAMMAN, Ph., 2003, « La gouvernance transfrontalière, nouveau répertoire de l'action publique dans les espaces frontaliers France-Allemagne », *Questions de communication*, n°4, octobre, pp. 223-240

HAMMAN, Ph., 2004, « La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe "par le bas" ? », *Espaces et sociétés*, n°116-117, pp. 235-258

HAYWARD, J., 1993, « Conclusion. Désacraliser le local ou comment faire du général avec du particulier », in MABILEAU, A. (dir.), *À la recherche du "local"*, Paris, L'Harmattan, pp. 223-232

JOYE, J.-F., 2003, « La notion de chef de file en droit des collectivités locales. Entre échec et progrès de la clarification des compétences locales », *Collectivités territoriales. Intercommunalité*, n° 7, juillet, pp. 12-17

KLEINSCHMAGER, R., 2002, « Strasbourg. L'alternance inattendue », in DOLEZ, B., LAURENT, A. (dir.), *Le Vote des villes. Les élections municipales des 11 et 18 mars 2001*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 295-306

LAGROYE, J., 1973, *Société et politique. J. Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pédone

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

LE BART, Ch., 1999, « Les politiques d'image : entre marketing territorial et identité locale », in BALME, R., FAURE, A., MABILEAU, A. (dir.), *Les Nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de la FNSP, pp. 414-427

LE BART, Ch., LEFEBVRE, R., 2005, « Introduction », in LE BART, Ch., LEFEBVRE, R. (dir.), *La Proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, pp. 11-30

LE GALÈS, P., 2000, « Étudier les politiques. Les politiques locales et la recomposition de l'action publique », in RENARD, D., CAILLOSSE, J., BÉCHILLON (DE), D. (dir.), *L'Analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, L.G.D.J, pp. 285-303

LE GALÈS, P., 2003, *Le Retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences po

LORRAIN, D., 1989a, « L'élite modeste (Les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *Revue française d'administration publique*, n°49, janvier-mars, pp. 81-92

LORRAIN, D., 1989b, « Parler vrai ou produire juste ? », *Politix*, vol. 2, n°7-8, octobre-décembre, pp. 91-103

MABILEAU, A., 1989, « Les héritiers des notables », *Pouvoirs*, n°49, pp. 93-103

MABILEAU, A., 1992, *Le Système local en France*, Paris, Montchrestien

MABILEAU, A., 1999, « Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré », in BALME, R., FAURE, A., MABILEAU, A. (dir.), *Les Nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de la FNSP, pp. 465-477

MÉNY, Y., 1985, « Les politiques des autorités locales », in GRAWITZ, M., LECA, J. (dir.), *Traité de science politique*, Tome IV, Paris, PUF, pp. 423-465

MÉNY, Y., 1988, « La décentralisation socialiste », in HOFFMAN, S., ROSS, G. (dir.), *L'Expérience Mitterrand. Continuité et changement dans la France contemporaine*, Paris, PUF, pp. 315-334

MÉNY, Y., 1992, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, n°60, pp. 17-24

MÉNY, Y., WRIGHT, V. (dir.), 1985, *Centre/Periphery Relations in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin

MÉRIAUX, O., 2005, « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in FAURE, A., DOUILLET, A.-C. (dir.), *L'Action publique et la gestion territoriale*, Grenoble, PUG, pp. 27-32

NAY, O., 2003, « La politique des bons offices. L' élu, l'action publique et le territoire », in LAGROYE, J. (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, pp. 199-219

NÉGRIER, E. (dir.), 2002a, *Patrimoine culturel et décentralisation*, Paris, L'Harmattan

NÉGRIER E., 2005b, *La Question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG

OFFNER, J.-M., 2006b, « L'indécision des lieux. Le surcode sfézien et l'action publique territoriale », in GRAS, A., MUSSO, P. (dir.), *Mélanges en hommage à Lucien Sfez*, Paris, PUF, pp. 143-154

OFFNER, J.-M., 2006c, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°1, février, pp. 27-47

OHNET, J.-M., 1996, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie générale française

POURCHER, Y., 2004, *Votez tous pour moi ! Les campagnes électorales de Jacques Blanc en Languedoc-Roussillon (1986-2004)*, Paris, Presses de Sciences po

PONTIER, J.-M., 2006, « Considérations générales sur la Clause générale de compétence », *Pouvoirs locaux*, n°68, pp. 53-57

POURCHER, Y., 1987, *Les Maîtres de granit. Les notables de Lozère du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, Olivier Orban

POUVOIRS LOCAUX, 2006, dossier « La complexité locale », n°68, février

RANGEON, F., 2005, « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », in LE BART, Ch., LEFEBVRE, R. (dir.), *La Proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, pp. 45-65

RONDIN, J., 1985, *Le Sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard

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

ROY, J.-Ph., 2002, « Tours. La fin de l'ère Royer, le début de l'ère Germain ? », in DOLEZ, B., LAURENT, A. (dir.), *Le Vote des villes. Les élections municipales des 11 et 18 mars 2001*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 323-333

SORBETS, C., 1993, « Le mot et la chose », in MABILEAU, A. (dir.), *À la recherche du "local"*, Paris, L'Harmattan, pp. 29-40

SMITH, A, SORBETS, C., 2003, (dir.) *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR

THOENIG, J.-C., 1993, « La sociologie des organisations face au local », in MABILEAU, A. (dir.), *À la recherche du "local"*, Paris, L'Harmattan, pp. 152-165

VANIER, M., 2007, « Politistes et géographes, à l'épreuve de l'épreuve », in FAURE, A., NÉGRIER, E. (dir.), 2007, *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, pp. 269-273

WORMS, J.-P., 1966, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, vol. 8, n°3, juillet-septembre, pp. 249-275

Institution, représentation et politiques régionales

ALLIÈS, P., 1989, « Territoire régional et représentation des intérêts », *Politix*, vol. 2, n°7-8, octobre-décembre, pp. 63-71

ALLIÈS, P., BARAIZE, F., 2005, « Languedoc-Roussillon : une singulière arène », in DOLEZ, B., LAURENT, A., PATRIAT, C. (dir.), *Le Vote rebelle. Les élections régionales de mars 2004*, Dijon, EUD, pp. 179-188

AUBURTIN, E., 2005, « Alsace », in GIBLIN-DELVALLET, B. (dir.), *Nouvelle géopolitiques des régions françaises*, Paris, Fayard pp. 439-474

BALME, R., 1997, « La région française comme espace d'action publique », in LE GALÈS, P., LEQUESNE, C. (dir.), *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 179-198

BEL, M., MÉHAUT, Ph., MÉRIAUX, O. (dir.), 2003, *La Décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, L'Harmattan

BENKO, G., LIPIETZ, A. (dir.), 1992, *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF

BERNARD-STEINDECKER, C., 1998, « La région, acteur des politiques d'éducation et de formation », in DUPOIRIER, E. (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 217-232

BERTHET, T. (dir.), 1999, *Les Régions et la formation professionnelle*, Paris, L.G.D.J

BLANC, J., 2003, *La France dans le bon sens*, Paris, Éditions du Rocher

BOY, D., VILLALBA, B., 1999, « Le dilemme des écologistes : entre stratégie nationale et diversités locales », in PERRINEAU, P., REYNIÉ, D., *Le Vote incertain. Les élections régionales de 1998*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 143-162

BROUARD, S., 1999, *Partis politiques et politiques publiques dans les gouvernements locaux : l'exemple des groupes et élus écologistes dans les régions métropolitaines*, thèse de l'IEP de Bordeaux

CARTER, C., PASQUIER, R., 2006, « European Integration and the Transformation of Regional Governance: Testing the Analytical Purchase of "Europeanization" », *Queen's Paper on Europeanization*, n°1

CARTER, C., PASQUIER, R., 2007, « Intégration européenne et gouvernance régionale : la congruence ? », in FAURE, A., LERESCHE, J.-P., MULLER, P., NAHRATH, S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 259-270

CASANOVA, J.-C., 1998, « L'enjeu du mode de scrutin », in DUPOIRIER, E. (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 235-248

CHEVALLIER, J., 1993, « Les compétences régionales », in CURAPP, *Les Politiques régionales*, Paris, PUF, pp. 7-26

CRESPY, C., 2007, « Gouvernance de la recherche et compétitivité des régions : quel rôle pour l'action publique territoriale ? », *Politiques et management public*, vol. 25, n°2, juin, pp. 23-44

CURAPP, 1993, *Les Politiques régionales*, Paris, PUF

DARGENT, C., 2001, « Identités régionales et aspirations politiques : l'exemple de la France d'aujourd'hui », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°5, octobre, pp. 787-806

DARVICHE, M. S., GENIEYS, W., JOANA, J., 1995, « Sociologie des élus régionaux en Languedoc-Roussillon et en Pays-de-Loire », *Pôle sud*, n°2, mai, pp. 57-100

DEYON, P., 1998, « Aux origines de la réforme régionale », in DUPOIRIER, E. (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 21-34

DOLEZ, B., 2005, « Changer la règle, change le jeu : les effets du nouveau mode de scrutin », in DOLEZ, B., LAURENT, A., PATRIAT, C. (dir.), *Le Vote rebelle. Les élections régionales de mars 2004*, Dijon, EUD, pp. 207-220

DOLEZ, B., LAURENT, A., PATRIAT, C. (dir.), 2005, *Le Vote rebelle. Les élections régionales de mars 2004*, Dijon, EUD

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

DULONG, R., 1975, *Les Régions, l'État et la société locale*, Paris, PUF

DUPOIRIER, E. (dir.), 1998a, *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po

DUPOIRIER, E., 1998b, « Les identités régionales », in DUPOIRIER E. (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 185-200

DUPOIRIER, E., 1998c, « Conclusion générale. Où en est la construction des espaces publics régionaux ? », in DUPOIRIER E. (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 261-282

FILÂTRE, D., 2004, « Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale », *Revue française d'administration publique*, n°112, pp. 719-730

FONTAINE, J., WARIN, Ph., 2001, « Evaluation in France, a Component of Territorial Public Action », *Public Administration*, vol. 79, n°2, été, pp. 361-381

FOURNIS, Y., 2006, *Les Régionalismes en Bretagne : la région et l'État (1950-2000)*, Bruxelles, Peter Lang

FRÊCHE, G., 1990, *La France ligotée*, Paris, Belfond

FRÊCHE, G., 2003, *Les Éléphants se trompent énormément*, Paris, Balland

GÉRARD-VARET, L.-A., 1998, « Les régions, acteurs du développement économique », in DUPOIRIER, E. (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 157-171

GIBLIN-DELVALLET, B., 1986, « Le Nord-Pas-de-Calais », in LACOSTE, Y. (dir.), *Géopolitiques des régions françaises (tome I). La France septentrionale*, Paris, Fayard

GUILLAUME, R., LUGAN, J.-C., POUMARÈDE, J., 2005, « Midi-Pyrénées », in GIBLIN-DELVALLET, B. (dir.), *Nouvelle géopolitiques des régions françaises*, Paris, Fayard, pp. 691-731

HABERT, Ph., PERRINEAU, P., YSMAL, C. (dir.), 1992, *Le Vote éclaté. Les élections régionales et cantonales des 22 et 29 mars 1992*, Paris, département d'études politiques du Figaro et Presses de la FNSP

HATZFELD, H., 1991, « La décentralisation du système éducatif : les Régions à l'épreuve », *Politiques et management public*, vol. 9, n°4, décembre, pp. 23-49

JOUSSERANDOT, F., 2001, « Programmes innovants et action publique régionale. L'exemple des politiques de formation et d'insertion des jeunes », in JOUVE, B.,

SPENLEHAUER, V., WARIN, Ph., *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, pp. 263-277

JOUBE, B., 1999, « L'action internationale et la production du territoire : les stratégies de légitimation du conseil régional Rhône-Alpes entre 1986 et 1998 », in ALBERT, J.-L., JOURNÈS, C. (dir.), *Le Gouvernement des régions*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, pp. 79-100

JOUBE, B., SPENLEHAUER, V., WARIN, Ph., 2001, « Introduction. L'expérimentation : portée et limites de l'atout maître de la région », in JOUBE, B., SPENLEHAUER, V., WARIN, Ph., *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, pp. 15-34

JULIEN, C., 1998, *Les Politiques régionales de formation professionnelle continue*, Paris, L'Harmattan

KEATING, M., LOUGHLIN, J. (dir.), 1997, *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass

KUKAWKA, P., 1999, *Le Quadrigue européen*, Grenoble, PUG

LE GALÈS, P., 1997, « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles », in LE GALÈS, P., LEQUESNE, C. (dir.), *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 237-265

LE GALÈS, P., LEQUESNE, C. (dir.), 1997, *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte

LEGAVRE, J.-B., COURTY, G., BLONDIAUX, L., 1990, « Deux Verts en politique. Entretiens avec A. Buchmann et Y. Cochet », *Politix*, vol. 3, n°9, premier trimestre, pp. 7-14

LEROY, M., 1999, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-Région », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°4-5, août-octobre, pp. 573-600

MARCHAND, M.-J., 1991, « Les lycées, les Régions : an III », *Politiques et management public*, vol. 9, n°1, mars, pp. 47-66

MARTIN, P., 1998, « Régionales : des élections sous influence, en voie d'émancipation ? », in DUPOIRIER, E. (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 249-260

MONTRICHER (DE), N., 1999, « Le contrat comme instrument de politique publique : le cas des contrats de plan État-Région », in Fortin, Y. (dir.), *La Contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, Paris, L'Harmattan, pp. 269-295

NAY, O., 1997a, *La Région, une institution La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan

NAY, O., 1997b, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, vol. 10, n°38, deuxième trimestre, pp. 18-46

NAY, O., 1998, « La réforme du scrutin régional : l'hypocrisie politique », *Pouvoirs locaux*, n°36, pp. 79-86

NAY, O., 2002, « Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoire et pratique d'assemblée », in NAY, O., SMITH, A. (dir.), *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, pp. 47-86

NÉGRIER, E., 1998a, « Que gouvernent les régions d'Europe ? Échange politique territorialisé et mobilisations régionales », in NÉGRIER, E., JOUVE, B. (dir.), 1998, *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, pp. 11-31

NÉGRIER, E., 1998b, « Échanges politiques territorialisés et action publique européenne. Le Languedoc-Roussillon », in NÉGRIER, E., JOUVE, B. (dir.), 1998, *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, pp. 85-103

NÉGRIER, E., 1998c, « Une action publique sans coopération politique : le style languedocien de la politique régionale », *Pôle sud*, n°8, mai, pp. 41-53

NÉGRIER, E. (dir.), 2001, *Languedoc-Roussillon. Les maîtres du Sud*, Saint-Étienne, Golias

NÉGRIER, E., 2002b, « Il Linguadoca-Rossiglione : culture politiche e geografia elettorale di una regione francese », *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n°48, décembre, pp. 81-118

NÉGRIER, E., JOUVE, B. (dir.), 1998, *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan

PARODI, J.-L., 2004, « Les élections "intermédiaires" du printemps 2004 : entre structure et événement », *Revue française de science politique*, vol. 54, n°4, août, pp. 533-543

PASQUIER, R., 2002, « L'eupéanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne », in FONTAINE, J., HASSENTEUFEL, P. (dir.), *To Change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, pp. 171-188

PASQUIER, R., 2003, « La régionalisation française revisitée : fédéralistes, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°1, pp. 101-125

PASQUIER, R., 2004, *La Capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, PUR

PATRIAT, C., 2005, « Retour case bipolaire : les nouveaux paramètres de l'offre électorale », in DOLEZ, B., LAURENT, A., PATRIAT, C. (dir.), *Le Vote rebelle. Les élections régionales de mars 2004*, Dijon, EUD, pp. 65-87

PERRINEAU, P. (dir.), 1987, *Régions, le baptême des urnes*, Paris, Pedone

PERRINEAU, P., REYNIÉ, D. (dir.), 1999, *Le Vote incertain. Les élections régionales de 1998*, Paris, Presses de Sciences po

QUÉRÉ, L., 1978, *Jeux interdits à la frontière : essai sur les mouvements régionaux*, Paris, Anthropos

QUÉRÉ, L., 1983, « Le paradoxe d'une presse politique sans politique. Aperçus sur l'histoire de la presse régionale », *Réseaux. Communication – Technologie – Société*, vol. 1, n°3, pp. 49-63

QUERMONNE, J.-L., 1963, « Vers un régionalisme "fonctionnel" ? », *Revue française de science politique*, vol. 13, n°4, août, pp. 849-876

QUERMONNE, J.-L., 1998, « La genèse institutionnelle des régions en France au regard des principaux pays européens », in DUPOIRIER, E. (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 35-52

RANGEON, F., 1993, « Les politiques régionales : le cas de la Picardie », in CURAPP, *Les Politiques régionales*, Paris, PUF, pp. 27-69

RÉMOND, B., 1999 [1993], *La Région. Une unité politique d'avenir*, Paris, Montchrestien

ROY, B., 1998, « La région, acteur de l'aménagement du territoire », in DUPOIRIER, E. (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 201-216

SADRAN, P., 2005, « Un objet politique mal identifié. Point de vue du politiste », in DOLEZ, B., LAURENT, A., PATRIAT, C. (dir.), *Le Vote rebelle. Les élections régionales de mars 2004*, Dijon, EUD, pp. 23-32

SAEZ, G., LACHERET, A., 2001, « L'action culturelle de la région Rhône-Alpes sur la voie de l'autonomie », in JOUVE, B., SPENLEHAUER, V., WARIN, Ph., *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, pp. 295-318

SAWICKI, F., 2002, « Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation », in NAY, O., SMITH, A. (dir.), *Le Gouvernement du*

compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique, Paris, Economica, pp. 23-45

SÉVERAC (DE), C., JOUVE, B., VANIER, M., 2001, « Les contrats globaux de développement : aménagement et construction du territoire régional », in JOUVE, B., SPENLEHAUER, V., WARIN, Ph., *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, pp. 227-244

SHARPE, L. J., 1993, « The European Meso: An Appraisal », in SHARPE, L. J. (dir.), *The Rise of Meso-Government in Europe*, Londres, Sage, pp. 1-39

SUBRA, P., 2005, « Centre », in GIBLIN-DELVALLET, B. (dir.), *Nouvelle géopolitiques des régions françaises*, Paris, Fayard, pp. 351-379

VEITL, Ph., 1992, *Les Régions économiques Clémentel et l'invention de la région des Alpes françaises*, thèse de l'Université Grenoble II

VERGEOT, J., ANTOINE, S., 1958, « Un essai d'adaptation des divisions administratives à l'action économique : les régions de programme », *Les Cahiers français*, n°35, pp. 13-17

VOGLER, B., 2003, *Nouvelle histoire de l'Alsace. Une région au cœur de l'Europe*, Toulouse, Privat

ZELLER, A., 2002 (avec STUSSI, P.), *La France enfin forte de ses régions. Glossaire engagé de la décentralisation*, Paris, Gualino

WRIGHT, V., 1997, « Relations intergouvernementales et gouvernement régional en Europe : réflexions d'un sceptique », in LE GALÈS, P., LEQUESNE, C. (dir.), *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 47-55

Mobilités, transports et politiques de transports

ASCHER, F., 2004, « Les sens du mouvement : modernités et mobilités », in ALLEMAND, S., ASCHER, F., LÉVY, J. (dir.), *Les Sens du mouvement*, Paris, Belin, pp. 21-34

BAUMAN, Z., 2000, *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press

BAVOUX, J.-J., BEAUCIRE, F., CHAPELON, L., ZEMBRI, P., 2005, *Géographie des transports*, Paris, Armand Colin

BEAUCIRE, F., EMANGARD, P.-H., 2000, « Un réseau et ses territoires : le tram-train d'interconnexion de Karlsruhe (Allemagne) », *Flux*, n°41, juillet-septembre, pp. 41-45

BEAUMONT, M.-D., 2004, « Manager de lignes TER, une fonction transverse », *Revue générale des chemins de fer*, numéro spécial, janvier, pp. 79-81

- BELLOT, F., 1991, « La SNCF à travers l'histoire », in ETIEN, R., SOREL, J.-M. (dir.), *La SNCF. Histoire, organisation, perspectives*, Bordeaux, LCF, pp. 25-49
- BESANCON, X., DERUY, L., FISZELSON, R., FORNACCIARI, M., 2005, *Les Nouveaux contrats de partenariat public-privé*, Paris, Le Moniteur
- CAMPAGNE, P.-Y., 1972, *La Réforme de la SNCF et la notion de service public*, thèse de l'Université Lyon II
- CARON, F., 1997, *Histoire des chemins de fer. Tome premier (1740-1883)*, Paris, Fayard
- CARON, F., 2005, *Histoire des chemins de fer. Tome second (1883-1937)*, Paris, Fayard
- CHABALIER, D., 2005, « La tardive émergence de la politique européenne du rail », *Transports*, n°434, novembre-décembre, pp. 376-388
- CHAPELON, L., LECLERC, R. (dir.), 2007, *Accessibilité ferroviaire des villes françaises en 2020*, Paris, La Documentation française
- CHARRIER, Ph., 2004, *Sociologie des imaginaires professionnels. Le cas des cheminots*, Paris, Zagros
- DEBIZET, G., 2004, *Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité. Mutations d'une expertise*, thèse de l'Université Paris I
- DEVAUX, P., 1960, *Les Chemins de fer*, Paris, PUF
- DOMENACH, O., 1986, « Les autorités organisatrices de transports collectifs et l'exercice de la capacité d'expertise », *Transport, environnement, circulation*, n°78, septembre-octobre, pp. 28-32
- DOUILLET, A.-C., LEHMKUHL, D., 2001, « Strengthening the Opposition and Pushing Change: The Paradoxical Impact of Europe on the Reform of French Transport », in HÉRITIER, A., KERWER, D., KNILL, C., LEHMKUHL, D., TEUTSCH, M., DOUILLET, A.-C., *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 99-131
- DUCOING, S., 1989, « Un train nommé désir », *Politix*, vol. 2, n°7-8, octobre-décembre, pp. 58-62
- DUPUY, G., 1995, *Les Territoires de l'automobile*, Paris, Anthropos
- DUPUY, G., 1999, *La Dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitements*, Paris, Anthropos

FAUSSURIER, J., 2006, « Un budget communautaire, des réseaux ferroviaires transeuropéens », *Transports*, n°435, pp. 18-25

FOURNIAU, J.-M., 1995, « Problèmes d'histoire des grandes vitesses ferroviaires », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°12-13, printemps-automne, pp. 196-219

FOURNIAU, J.-M., 1997, « La portée des contestations du TGV Méditerranée », *Écologie et politique*, n°21, pp. 61-75

FOURNIER, J., 1993, *Le Train, l'Europe et le service public*, Paris, Odile Jacob

GALLOIS, L., 2005, « SNCF : une définition moderne du service public », *Le Débat*, n°134, mars-avril, pp. 63-75

GALLEZ, C., MAKSIM, H.-N., 2007, « À quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève », *Flux*, n°69, juillet-septembre, pp. 49-62

GILLI, F., 2002, « Déplacements domicile-travail et organisation du bassin parisien », *L'Espace géographique*, tome 31, n°4, pp. 289-305

HÉRITIER, A., 2004, « Les politiques de service public dans la régulation européenne », in LEQUESNE, C., SUREL, Y. (dir.), *Intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 217-254

JOUBE, B. (dir.), 2003, *Les Politiques de déplacements urbains. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan

JULIENNE, C., 2002, *La Rail et la route. Pour une nouvelle économie des transports*, Paris, Les Belles Lettres

KAUFMANN, V., 2001, « La motilité : une notion clé pour revisiter l'urbain », in BASSAND, M., KAUFMANN, V., JOYE, D. (dir.), *Les Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 87-102

KAUFMANN, V., BARBEY, J., 2004, *Politique des transports : un état des lieux de la recherche*, rapport final, DRAST/PREDIT

KLEIN, O., 2001, « La genèse du TGV, une innovation contemporaine de l'épuisement du fordisme », *Innovations*, n°13, pp. 111-132

KERWER, D., TEUTSCH, M., 2001, « The Dynamics of the EC Common Transport Policy », in HÉRITIER, A., KERWER, D., KNILL, C., LEHMKUHL, D., TEUTSCH, M., DOUILLET, A.-C., *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham, Rowman & Littlefield

LEFÈVRE, Ch., JOUVE, B., 1992, « Nouveaux acteurs et nouveaux territoires dans les grandes agglomérations européennes : une approche comparative à partir des réseaux lourds de transport collectif », *Annales de géographie*, n°568, novembre-décembre, pp. 622-652

LEFÈVRE, Ch., OFFNER, J.-M., 1990, *Les Transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*, Paris, Celse

LÉVÊQUE, J., SÉGURET, S., FAUSSURIER, J., 2007, « Les contributions publiques au financement des systèmes ferroviaires en France et en Allemagne », *Transports*, n°444, juillet-août, pp. 221-231

LÉVY, J., 2004a, « Essences du mouvement », in ALLEMAND, S., ASCHER, F., LÉVY, J. (dir.), *Les Sens du mouvement*, Paris, Belin, pp. 298-307

LÉVY, J., 2004b, « Modèle de mobilité, modèle d'urbanité », in ALLEMAND, S., ASCHER, F., LÉVY, J. (dir.), *Les Sens du mouvement*, Paris, Belin, pp. 156-169

LOLIVE, J., 1999, *Les Contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan

MARCONIS, R., 1986, *Midi-Pyrénées, XIX^e -XX^e siècle. Transport-espace-société. Tome I. Genèse et fonctionnement de la région*, Toulouse, Milan

MARTINAND, C., (dir.), 1993, *L'Expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica

MENERAULT, Ph. (dir.), 2006, *Les Pôles d'échanges en France. États des connaissances, enjeux et outils d'analyse*, Lyon, CERTU

MÉRENNE, E., 2003, *Géographie des transports*, Rennes, PUR

OFFNER, J.-M., 1993b, « Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, n°3, pp. 233-242

OFFNER, J.-M., 2002, « Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires », *Annuaire 2002 des collectivités locales*, Éditions du CNRS, pp. 169-184

OFFNER, J.-M., 2006a, *Les Plans de déplacements urbains*, Paris, La Documentation française

OLLIVIER-TRIGALO M., BERNAT, V., 1997, « Politique des transports en France - Processus de décision : discours et pratiques », *Policy assessment of transeuropean networks and common transport policy*, in Project EURO: TEN-ASSESS, Deliverable (1) — Policy Issues and National Transport Policies, Work Package 6, INRETS

PINI, G., 2004, « Géographie des transports », in BAILLY, A. (dir.), *Les Concepts de la géographie humaine*, Paris, Armand Colin, pp. 175-185

PRELORENZO, C., 2007, « L'immobilité des infrastructures », in PRELORENZO, C., ROUILLARD, D. (dir.), *Le Temps des infrastructures*, Paris, L'Harmattan

RIBEILL, G., 1984. *Les Cheminots*, Paris, La Découverte

RIBEILL, G., 1995, « Recherche et innovation à la SNCF dans le contexte des années 1966-1975 : un bilan mitigé », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°12-13, printemps-automne, pp. 71-87

WOLKOWITSCH, M., 1992, *Géographie des transports*, Paris, Armand Colin

Régionalisation et politiques régionales de transports collectifs

AFFICHARD, J., CHAMPEIL-DESPLATS, V., LYON-CAEN, A., 1997, *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel : genèse de la loi d'orientation des transports intérieurs*, rapport de recherche pour le ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Institut international de Paris La Défense

AUPHAN, E., 1997, « Les schémas régionaux de transports collectifs : premier pas et faux pas vers le désengagement ferroviaire de l'État », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°16-17, printemps-automne, pp. 118-127

BARONE, S., 2004, *Le Train des Régions. Modalités de construction d'une politique régionale en Languedoc-Roussillon*, mémoire de DEA, Université Montpellier I

BARONE, S., 2007a, « Secteur, réseau, échelle. La régionalisation ferroviaire en action », in FAURE, A., LERESCHE, J.-P., MULLER, P., NAHRATH, S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 177-190

BARONE, S., 2007b, « Le partenariat par l'expertise ? La gestion des transports dans les conseils régionaux », in OLLIVIER-TRIGALO, M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, Collections de l'INRETS, pp. 91-110

BARRÉ, A., MENERAULT, Ph., 1999, « Le TER à la recherche d'un second souffle ou le rail au quotidien dans le Nord-Pas-de-Calais », *Hommes et terres du Nord*, n°4, pp. 238-247

BATISSE, F., 2001, « La régionalisation du transport ferroviaire : un phénomène mondial mal connu », *Rail International*, vol. 32, août-septembre, pp. 8-19

BONNEPART, R., METTAVANT, V., 2006, « Le renouveau du matériel TER », *TEC*, n°189, mars, pp. 50-54

BUISSON, M.-A., 2001, « La régionalisation du transport ferroviaire : une opportunité pour une nouvelle dynamique », in JOUVE, B., SPENLEHAUER, V.,

WARIN, Ph., *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, pp. 319-334

BUISSON, J., CHASSEFEYRE, J., GENELOT, P., PIGNEDE, J.P., 1989, *Naissance du chemin de fer en Languedoc-Roussillon*, Le Villard, La Régordane

BURLANDO, C., GUIHÉRY, L., 2004, « La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : expériences françaises et italiennes », *Les Cahiers scientifiques du transport*, n°45, pp. 125-154

CHANTÉRAC (DE), G., « La multimodalité tarifaire et la billettique qui en permet la mise en œuvre : un sujet d'actualité pour les activités régionales », *Revue générale des chemins de fer*, numéro spécial, janvier, pp. 73-77

CROZET, Y., HÉROUIN, E., 1999, « Le transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire », *Politiques et management public*, vol. 17, n°3, septembre, pp. 171-193

DABLANC, L., 2007, « Le fret vu par les régions », in OLLIVIER-TRIGALO, M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, Collections de l'INRETS, pp. 179-192

DEBIZET, G., 2007, « Les projets ferroviaires des Régions dans les aires métropolitaines. Des histoires d'arènes », in OLLIVIER-TRIGALO, M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, Collections de l'INRETS, pp. 73-89

DEBIZET, G., FAURE, A., GOURGUES, G., 2006, « Les transports en Rhône-Alpes : naissance d'une politique régionale », monographie réalisée dans le cadre du groupe n°11 du PREDIT 2000-2006

DECOURCELLES, J.-P., 2000, *La Décentralisation des services régionaux de voyageurs, transformations économiques et changement dans le travail*, mémoire de DESS, Université Paris X Nanterre

DESMARIS, C., 2003, *Les Conventions d'exploitation du service public régional de transport de voyageurs : Organisation contractuelle et processus d'apprentissage organisationnel sous l'angle d'une relation de sous-traitance*, mémoire de DEA, IEP de Lyon

DESMARIS, C., 2004, « La régionalisation ferroviaire : architecture conventionnelle et modes de gouvernance », *Transports*, n°424, mars-avril, pp. 104-115

DOUSSET, M., 2004, « L'expérience d'un pionnier de la régionalisation : Maurice Dousset (interview) », *Revue générale des chemins de fer*, numéro spécial, janvier, pp. 7-10

ÉMANGARD, P.-H., COLLARDEY, B., ZEMBRI, P., 2002, *Des Omnibus aux TER (1949-2002)*, Paris, La Vie du Rail

FAIVRE D'ARCIER, B., 2002, « Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire », *Transports*, n°416, novembre-décembre, pp. 389-398

FAURE, A., 2007, « Doctrine ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier », in OLLIVIER-TRIGALO, M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, Collections de l'INRETS, pp. 55-71

GAMON, P., 1987, *Le Transport des régions*, Caen, Paradigme

GAUTHIER-LESCOP, L., LÉVÊQUE, J., 2006, « De la régionalisation à la concurrence régulée : analyse économique et juridique de la future organisation du transport ferroviaire régional de voyageurs », *Politiques et management public*, vol. 24, n°1, mars, pp. 1-28

GOURGUES, G., 2007, « Comprendre la différenciation par la concertation », in OLLIVIER-TRIGALO, M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, Collections de l'INRETS, pp. 111-133

GUÉRANGER, D., 2007, « Les enjeux financiers de la régionalisation ferroviaire. Une autonomie politique sous contraintes », in OLLIVIER-TRIGALO, M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, Collections de l'INRETS, pp. 135-153

GUIHÉRY, L., 2002, « La SNCF pourra-t-elle suivre ? », *Pouvoirs locaux*, n°53, pp. 89-96

GUIHÉRY, L., 2004, « Le réseau ferroviaire : du monopole naturel à la régionalisation », *Région et développement*, n°18, janvier, pp. 171-189

GUIHÉRY, L., 2005, « Régionalisation ferroviaire et conventions régions-SNCF : quels enjeux et quelles perspectives ? », *Pouvoirs locaux*, n°66, pp. 55-60

GUIHÉRY, L., PEREZ, M., 1998, « Régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs. L'intrusion des problématiques fédérales dans l'économie des transports – Une perspective franco-allemande », *Les Cahiers scientifiques du transport*, n°33, pp. 147-180

HARMAN, R., L'HOSTIS, A., MENERAULT, Ph., 2007, « Public Transport in Cities and Regions, Facing an Uncertain Future? », in BOOTH, Ph., BREUILLARD, C., FRASER, D., PARIS, D. (dir.), *Spatial Planning Systems of Britain and France: A Comparative Analysis*, Londres, Routledge, pp. 188-205

LAMBERT, R., 2001, « L'expérience de la régionalisation ferroviaire du point de vue de la SNCF », in NÉMERY, J.-C. (dir.), *Quelle administration territoriale pour le XXI^e siècle en France dans l'Union européenne ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 237-241

MENERAULT, Ph., 1997, « Dynamiques et politiques régionales autour du tunnel sous la Manche et du TGV Nord », *Annales de géographie*, n°593-594, pp. 5-33

OLLIVIER-TRIGALO, M., ZEMBRI-MARY, G., 2006, *Le Cas de l'Alsace. Une petite région transfrontalière agissante*, Projet de recherche « Transports : où en sont les Régions en matière de politiques régionales ET durables ? », PREDIT 2002-2006, Groupe opérationnel n°11 « Politiques des transports »

OLLIVIER-TRIGALO, M. (dir.), 2007a, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, Collections de l'INRETS, pp. 41-53

OLLIVIER-TRIGALO, M., 2007b, « Les transports en régions : doctrines, action collective et leadership », in OLLIVIER-TRIGALO, M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, Collections de l'INRETS, pp. 41-53

PIRAUDON, N., 2004, « L'évolution du matériel TER », *Revue générale des chemins de fer*, numéro spécial, janvier, pp. 97-101

STEINMETZ, C., 2004, « Le conventionnement, un outil au service de la régionalisation ferroviaire », *Revue générale des chemins de fer*, numéro spécial, janvier, pp. 47-56

TROIN, J.-F., 1995, *Rail et aménagement du territoire. Des héritages aux nouveaux défis*, Aix-en-Provence, Édisud

ZEMBRI, P., 1993, *Les Réseaux de transports collectifs régionaux en France depuis la décentralisation : contribution à une approche géographique*, thèse de l'Institut d'urbanisme de Paris

ZEMBRI, P., 1997a, « L'émergence des réseaux ferroviaires régionaux en France : quand un territoire institutionnel modifié s'impose au territoire fonctionnel », *Flux*, n°29, juillet-septembre, pp. 25-40

ZEMBRI, P. (dir.), 1997b, *Les SRT issus de la réforme Haenel : une difficile élaboration de documents réellement multimodaux dans un contexte décentralisé*, Marne-la-Vallée, LATTIS/ENPC

ZEMBRI, P., 2001, « Vers une seconde étape de la régionalisation des transports ferroviaires : causes, enjeux et premiers résultats », Communication pour la 9^{ème} World Conference on Transport Research, Seoul, 23-27 juillet

ZEMBRI, P., 2003, « Le cas de la région Alsace », in JOIGNAUX, G., OLLIVIER-TRIGALO, M., RIGAUD, P., ZEMBRI, P., *Analyse comparative des schémas multimodaux de services de transport : Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes*, Arcueil, Collections de l'INRETS, pp. 57-69

ZEMBRI, P., 2004, *La Planification des transports au niveau régional. Une lecture des évolutions de ces 25 dernières années*, Lyon, CERTU

ZEMBRI, P., 2006, *Politiques régionales de Transport dans le Centre*, Projet de recherche « Transports : où en sont les Régions en matière de politiques régionales ET durables ? », PREDIT 2002-2006, Groupe opérationnel n°11 « Politiques des transports »

Rapports, études, documents opérationnels et dossiers divers

- Documents généraux -

ADEME/DELOITTE, 2008, *Efficacités énergétique et environnementale des modes de transport*, synthèse publique

ARF/ERNST&YOUNG, 2005, *Étude des conséquences financières de l'Acte II de la décentralisation. Note de synthèse*, décembre

ARF/LE FIL/IPSOS, 2005, *Enquête auprès des conseillers régionaux pour l'ARF*, novembre

BERGOUGNOUX, J., BAUMSTARK, L., JESTIN-FLEURY, N., 2000, *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, Paris, Commissariat général du plan

CARRÈRE, G., 1992, *Transports, destination 2002. Recommandations pour l'action*, rapport au ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, Paris

CERTU, 2000, *La Forme des villes. Caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'action*, Lyon, collection « Débats »

CERTU, 2007a, *L'Adaptation de l'offre de transports en commun aux territoires vécus. Réflexions à partir du cas de l'aire urbaine*, Lyon, collection « Rapports d'étude »

CERTU, 2007b, *Les Intercommunalités et les départements face aux nouveaux enjeux des transports publics : analyse des conséquences de la loi Chevènement sur les transports publics urbains*, Lyon, collection « Dossiers »

CERTU/GART, 2005, *Annuaire statistique – Transports collectifs urbains. Évolution 1999-2004*, Lyon, collection « Données »

CERTU/ENTPE, 2001, *Régionalisation des transports Ferroviaires. Enseignements de l'expérimentation et perspectives*, Lyon, collection « Rapports d'étude »

CHAUVINEAU, J., 2003, *Premier bilan de la Régionalisation ferroviaire*, rapport au Conseil économique et social, Paris

CHAUVINEAU, 2006, *Transport ferroviaire de fret et développement territorial*, rapport de mission confié par le ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, Paris

COMMISSION EUROPÉENNE, 2001, *La Politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, livre blanc, Bruxelles

COMMISSION EUROPÉENNE, 1996, *Une Stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, livre blanc, Bruxelles

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, 1972, *Les Transports à courte distance dans l'aménagement du territoire*, rapport, Paris

CONSEIL SUPERIEUR DU SERVICE PUBLIC FERROVIAIRE, 2002, *Évaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire*, Paris, La Documentation française

COUR DES COMPTES, 2005, *Les Transports publics urbains*, rapport au président de la République, Paris

COUR DES COMPTES, 2008, *Le Réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, rapport public thématique, Paris

DGCL, 2007, *Les Budgets primitifs des régions en 2007*, Paris

DGCL, 2008, *Les Finances des régions en 2006*, Paris

DIACT, 2006, *Dossier de presse du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006*, mars

GART, 2005a, *Les Chiffres de référence des transports publics*, Paris

GART, 2005b, *Transports publics et déplacements dans les schémas de cohérence territoriale*, actes du colloque organisé le 13 septembre, Paris

GART/DIACT, 2007, *Métropoles-Régions : le couple gagnant de la tarification intégrée*, actes du séminaire organisé le 17 janvier 2007 à la Cité des Sciences et de l'Industrie, Paris

GUILLAUMAT, P. 1978, *Orientations pour les transports terrestres*, Paris, La Documentation française

HAENEL, H., BELOT, C., 1993, *Rapport de la commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la SNCF, les conditions dans lesquelles elle remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire*, rapport au Sénat, Paris

HAENEL, H., 1994, *Régions, SNCF : vers un renouveau des services publics*, rapport au ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, Paris

HAENEL, H., GERBAUD, F., 2003, *Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail*, Paris, La Documentation française

LAMBERT, A., 2007, *Les Relations entre l'État et les collectivités locales*, Paris, La Documentation française

MARITON, H., 2008, *Péages ferroviaires : pour la vérité des coûts*, rapport d'information, Assemblée nationale, Paris

MARTINAND, C., 1996, *Débat national sur l'avenir du transport ferroviaire. Rapport introductif*, ministère de l'Équipement et des Transports, Paris

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE/CITEPA, 2006, *Inventaire des émissions de gaz à effet de serre 2004 en France*

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS, 2007, *Dominique Perben présente la politique ferroviaire du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer*, dossier de presse, 28 février

MISSION OPÉRATIONNELLE TRANSFRONTALIÈRE, 2006, *Le Transport public transfrontalier de voyageurs*, actes du séminaire de Lille, 27 janvier, Paris

NORA, S., 1967, *Rapport sur les entreprises publiques*, Paris, La Documentation française

PEIGNÉ, H., DEMAY, A., 2005, *Rapport sur la cohérence des politiques des collectivités locales en matière de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements et de stationnement*, Conseil général des Ponts et Chaussées, Paris

REINER, D., BILLOUT, M., BIWER, C., 2008, *Infrastructures de transport : remettre la France sur la bonne voie*, rapport d'information, Sénat, Paris

RFF, 2004, *Document de référence du réseau ferré national, Horaire de service 2006*, Paris, décembre

RFF, 2006, *Rapport d'activité*, Paris

RFF, 2007a, *Rapport d'activité*, Paris

RFF, 2007b, *Plan stratégique pluriannuel. Document de travail*, 16 janvier, Paris

RIES, R., QUILLEROU, G., BAUMSTARK, L., 2003, *Transports urbains: quelles politiques pour demain ?*, Paris, Commissariat général du plan

RIVIER, R., PUTALLAZ, Y., 2005, *Audit sur l'état du réseau ferré national français*, rapport final de l'audit de l'EPFL

SETRA/CETE, 2005, *Analyse du volet ferroviaire des CPER 2000-2006*, rapport de synthèse

SNCF, 2002, *Service public : quel avenir ?*, actes du colloque organisé par la SNCF le 31 janvier 2002 à l'UIC, La Tour d'Aigues, L'Aube

SNCF, 2006, *Projet industriel 2006-2008. Stratégie du groupe SNCF*, Paris

SNCF, 2007, *Rapport d'activité et d'écomobilité*, Paris

SNCF, 2008, *Le TER en 2030*, dossier de presse, 17 juin

STOFFAËS, C., BERTHOD, J.-C., FÈVE, M., 1995, *L'Europe : avenir du ferroviaire*, rapport au ministre des Transports, Paris

TZIEROPOULOS, P. (dir.), 2007, *Audit sur la répartition des capacités d'infrastructure*, Lausanne, LITEP/EPFL

- Alsace -

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL D'ALSACE, 2003, *Les Transports dans l'aménagement du territoire : quelles interactions ? quelles articulations ?*, rapport, mars

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL D'ALSACE, 2006, *Le Contrat de projets 2007-2013*, avis du 11 décembre 2006

ÉTAT/RÉGION ALSACE, 2000, *Contrat de plan État-Région 2000-2006*

ÉTAT/RÉGION ALSACE, 2007, *Contrat de projets État-Région 2007-2013*

ORTAL, 2006, *Les Chiffres clés du transport en Alsace*, décembre

RÉGION ALSACE, 1994, *Le Projet Alsace 2005*

RÉGION ALSACE, 2002, *Renforcer la cohésion, l'équilibre et le développement du territoire en Alsace. Rapport d'orientation sur l'aménagement du territoire*, juin

RÉGION ALSACE, 2004, *Le Projet de l'exécutif régional 2004-2010*

RÉGION ALSACE/SNCF, 2002, *Convention relative à l'organisation et au financement du service public de transport régional de voyageurs entre la Région Alsace et la SNCF 2002-2009*

RÉGION ALSACE/SNCF, 2002, *Cahier des charges attaché à la convention relative à l'organisation et au financement du service public de voyageurs entre la Région Alsace et la SNCF 2002-2009*

- Centre -

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL RÉGION CENTRE, 2006, *L'Avenir des transports en région Centre*

DDTER CENTRE, 2006, *La SNCF avec la Région Centre pour construire le TER de demain*

DRE CENTRE, 2003, *Corridor Île-de-France – Tours – Poitiers. Éléments de diagnostic*, janvier

DRE CENTRE, 2003, *Les Transports en région Centre*, octobre

DRE CENTRE, 2005, *Les Flux interurbains de voyageurs liés aux agglomérations de Chartres, Orléans et Tours*, novembre

DRE CENTRE, 2006, *Les Flux de marchandises en région Centre*, novembre

ÉTAT/RÉGION CENTRE, 2000, *Contrat de plan État-Région 2000-2006*

ÉTAT/RÉGION CENTRE, 2007, *Contrat de projets État-Région 2007-2013*

RÉGION CENTRE, 1993, *Schéma régional de transports collectifs de personnes*

RÉGION CENTRE, 2006, *Transport collectif multimodal et circulations douces. Stratégie régionale*

RÉGION CENTRE/SNCF, 2002, *Convention relative à l'organisation et au financement des services régionaux de transport collectif de voyageurs*

RÉGION CENTRE/SNCF, 2007, *Convention entre la Région Centre et la SNCF relative à l'organisation et au financement des services régionaux de transport collectif de voyageurs TER CENTRE*

- Languedoc-Roussillon -

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DU LANGUEDOC-ROUSSILLON, 2001, *Avis relatif au transfert de compétences du transport ferroviaire de voyageurs*, décembre

ÉTAT/RÉGION LANGUEDOC-ROUSSILLON, 2000, *Contrat de plan État-Région 2000-2006*

ÉTAT/RÉGION LANGUEDOC-ROUSSILLON, 2007, *Contrat de projets État-Région 2007-2013*

RÉGION LANGUEDOC-ROUSSILLON, 1999, *Schéma régional des transports*

RÉGION LANGUEDOC-ROUSSILLON, 2000, *Languedoc-Roussillon 2000-2020. Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire*

RÉGION LANGUEDOC-ROUSSILLON, 2004, *Politique de desserte ferroviaire de la Région Languedoc-Roussillon*, mars

RÉGION LANGUEDOC-ROUSSILLON, 2006, *Contrat de projets 2007-2013*, dossier de presse, 18 décembre

RÉGION LANGUEDOC-ROUSSILLON/SNCF, 2002, *Convention d'exploitation du service public ferroviaire régional de voyageurs entre la Région Languedoc-Roussillon et la SNCF*

RÉGION LANGUEDOC-ROUSSILLON/SNCF, 2007, *Convention d'exploitation du service public ferroviaire régional de voyageurs entre la Région Languedoc-Roussillon et la SNCF 2007-2014*

- Midi-Pyrénées -

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL MIDI-PYRÉNÉES, 1995, *Avis sur la première contribution à la révision du Schéma Régional des Transports Collectifs*, 23 juin

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL MIDI-PYRÉNÉES, 2008, *Avis relatif au projet de Schéma Régional des Infrastructures et des Transports de Midi-Pyrénées*, 23 juin

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL MIDI-PYRÉNÉES, 2008, *Avis sur le projet de convention Région-SNCF relative à l'exploitation du service public ferroviaire régional de transport de voyageurs 2008-2017*, 23 avril

DRE MIDI-PYRÉNÉES, 2006, *Contrat de plan État-Région. Fiches d'opérations – Volet ferroviaire*, juin

ÉTAT/RÉGION MIDI-PYRÉNÉES, 2000, *Contrat de plan État-Région 2000-2006*

ÉTAT/RÉGION MIDI-PYRÉNÉES, 2007, *Contrat de projets État-Région 2007-2013*

OBSERVATOIRE FRANCO-ESPAGNOL DES TRAFICS DANS LES PYRÉNÉES, 2007, *Enquête transit 2004. Transports routiers de marchandises : résultat et analyses pour les Pyrénées*, mars

RÉGION MIDI-PYRÉNÉES, 1981, *Schéma régional des transports collectifs*

RÉGION MIDI-PYRÉNÉES, 1997, *Schéma régional des transports collectifs de Midi-Pyrénées*

RÉGION MIDI-PYRÉNÉES, 2000, *Plan régional des Transports 2000-2006*

RÉGION MIDI-PYRÉNÉES, 2007, *Plan régional des Transports 2007-2013*

RÉGION MIDI-PYRÉNÉES/SNCF, 2002, *Convention pour l'exploitation du service public ferroviaire régional de transport de voyageurs entre la Région Midi-Pyrénées et la SNCF du 22 février 2002*

RÉGION MIDI-PYRÉNÉES/SNCF, 2008, *Convention Région-SNCF relative à l'exploitation du service public ferroviaire régional de transport de voyageurs 2008-2017*

Principaux sites internet utilisés

ARF : www.arf.asso.fr

DGCL : www.dgcl.interieur.gouv.fr

DIACT : www.diact.gouv.fr

DRE Alsace : www.alsace.equipement.gouv.fr

DRE Centre : www.centre.equipement.gouv.fr

DRE Languedoc-Roussillon : www.languedoc-roussillon.equipement.gouv.fr

DRE Midi-Pyrénées : www.midi-pyrenees.equipement.gouv.fr

GART : www.gart.org

INSEE : www.insee.fr

Ministère de l'Équipement et des Transports : www.developpement-durable.gouv.fr

Mission opérationnelle transfrontalière : www.espaces-transfrontaliers.eu

Pressedd (site d'accès à la presse) : www.pressedd.com

Région Alsace : www.region-alsace.eu

Région Centre : www.regioncentre.fr

Région Languedoc-Roussillon : www.laregion.fr

Région Midi-Pyrénées : www.midipyrenees.fr

RFF : www.rff.fr

SNCF : www.sncf.com

Union européenne : http://europa.eu/index_fr.htm

ANNEXES

- TABLE DES ANNEXES -

Annexe n°1 – Liste des entretiens.....	685
Annexe n°2 – Questionnaire envoyé aux directions « transports » des conseils régionaux	695
Annexe n°3 – La LOTI (version initiale).....	705
Annexe n°4 – Les sections 2 et 5 du titre III de la loi SRU.....	717
Annexe n°5 – Carte du réseau ferré national	729
Annexe n°6 – L’organisation du groupe SNCF.....	733
Annexe n°7 – Organigramme de la DDTER Centre.....	737
Annexe n°8 – Organigramme de la direction régionale RFF Centre-Limousin	741

Annexe n°1

Liste des entretiens

	<i>Statut</i>	<i>Date et lieu</i>	<i>Type¹</i>	<i>Durée</i>	<i>Enregistrement²</i>
National	Chargé de mission à la direction des transports de la Région Rhône-Alpes	Région Rhône-Alpes (Lyon), 1/04/2004	SD	1h	M
	DDTER Rhône-Alpes	DR SNCF Lyon, 16/04/2004	SD	1h	A
	Cadre pédagogique du CNFPT	Entretien téléphonique, 11/04/2006	SD	1h30	M
	Responsable « activité voyageur régional et périurbain » à la direction de la prospective, de la stratégie et du développement durable de RFF	Siège de RFF (Paris), 13/10/2006	SD	2h	M
	Secrétaire générale de l'EPSF, ancienne responsable du bureau des services ferroviaires à la DTT	Siège de l'EPSF (Paris), 13/10/2006	SD	2h50	A
	Cadre de la direction « infrastructures et transports » de la Région Champagne-Ardenne, ancien cadre du SAR	Café (Paris), 10/11/2006	ND	3h30	A
	Inspectrice générale des Finances, ancienne directrice adjointe du cabinet du ministre des Transports J.-C. Gayssot, ancienne directrice générale du STIF	IGF (Paris), 15/11/2006	SD	1h00	A
	Chef du secteur des transports et de la politique régionale au SGAE, ancien responsable du bureau des services ferroviaires à la DTT	SGAE (Paris), 15/11/2006	SD	2h30	M
	J. CHAUVINEAU, membre du Conseil économique et social, ancien directeur du SAR	Café (Paris), 30/11/2006	SD	1h00	A
	Président d'Effia, ancien DGS de la Région Rhône-Alpes, ancien directeur de la DTP	Siège d'Effia (Paris), 30/11/2006	SD	1h30	A
	Responsable « transports » à l'ARF, ancienne directrice de l'INRETS	ARF (Paris), 7/12/2006	SD	1h20	A
	- Chef du département « stratégie » de la DTP - Chargé de mission auprès du directeur de la DTP	Siège de la SNCF (Paris), 7/12/2006	SD	1h45	A
	H. HAENEL, sénateur UMP du Haut-Rhin, vice-président de la Région Alsace	Sénat (Paris), 9/12/2006	ND	1h40	A
	Directrice générale du GART	GART (Paris), 8/01/2007	SD	1h20	A
	Directrice générale de SAEMES, ancienne secrétaire générale du GART	Siège de SAEMES (Paris), 14/02/2007	SD	1h30	A
	Conseiller du président de la Région Nord-Pas-de-Calais, ancien administrateur CGT de la SNCF, ancien vice-président du CESR Nord-Pas-de-Calais	Siège de la SNCF (Paris), 7/03/2007	SD	1h15	A
	Responsable syndical à la CGT-transports, ancien secrétaire général des cheminots CFDT	Siège de la CGT (Montreuil), 20/03/2007	SD	1h50	M

¹ Semi-directif (SD) ou non-directif (ND).

² A : audio ; M : manuel.

	Chargé de mission à la direction de la prospective, de la stratégie et du développement durable de RFF	Siège de RFF (Paris), 20/03/2007	SD	0h50	M
	Directeur industriel et commercial de la DTP, ancien directeur du Matériel de la SNCF	Siège de la SNCF (Paris), 11/05/2007	SD	0h40	A
	Directeur général France de Keolis	Siège de Keolis (Paris), 31/05/2007	SD	0h50	A
	- Chef du département « législation et affaires européennes » de l'UTP - Chef du département « clientèles, exploitation et recherche » de l'UTP	UTP (Paris), 3/10/2007	SD	1h40	M
Alsace	Chargé de mission à la direction des transports et des déplacements de la Région Alsace	Entretien téléphonique, 11/01/2006	SD	1h	M
	DDTER Alsace, ancien DGA à la Région Rhône-Alpes	DR SNCF Strasbourg, 28/02/2007	SD	2h00	A
	Directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace	Région Alsace (Strasbourg), 28/02/2007	SD	3h50	A
	Directeur des transports de la Région Franche-Comté, ancien directeur adjoint des transports et des déplacements de la Région Alsace	Entretien téléphonique, 6/03/2007	SD	1h40	M
	DDTER Rhône-Alpes, ancien DDTER Alsace	DR SNCF Lyon, 20/03/2007	SD	1h45	A
	Chef du service « déplacements, transports et équipement » du Département du Bas-Rhin	Entretien téléphonique, 26/04/2007	SD	1h10	M
	Responsable « transports terrestres » au service de la maîtrise d'ouvrage de la DRE Alsace	DRE Alsace (Strasbourg), 15/05/2007	SD	1h	A
	Secrétaire général du SITRAM	SITRAM (Mulhouse), 15/05/2007	SD	1h40	A
	Directeur régional RFF Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne	DR RFF ALCA (Strasbourg), 16/05/2007	SD	3h	A
	Cadre du service « transports et déplacements » de la CUS	CUS (Strasbourg), 16/05/2007	SD	1h20	A
	Directeur général de la CTS	Entretien téléphonique, 5/10/2007	SD	0h40	M
	Consultant, ancien cadre de la DTP, ancien cadre de la DR SNCF de Strasbourg	Entretien téléphonique, 20/10/2008	SD	0h30	M
	Directeur des transports et des déplacements de la Région Alsace	Région Alsace (Strasbourg), 17/03/2005	SD	2h	Transcription MOT ¹
	- Chef du service de l'aménagement et de la prospective de la DRE Alsace - Chef du service des interventions territoriales de la DRE Alsace	DRE Alsace (Strasbourg), 24/03/2005	SD	2h30	Transcription MOT
	A. BUCHMANN, élue Verts à la Région Alsace	Paris, 25/05/2005	SD	1h30	Transcription MOT

¹ Cet entretien et ceux qui suivent ont été réalisés par Marianne Ollivier-Trigalo.

	- Directeur du CESA - Chargée d'études au CESA	CESA (Strasbourg), 1/06/2005	SD	2h	Transcription MOT
	DDTER Alsace	DR SNCF Strasbourg, 2/06/2005	SD	2h	Transcription MOT
	- Président de la CRCI Alsace - Directeur général de la CRCI Alsace	CRCI (Strasbourg), 2/06/2005	SD	2h	Transcription MOT
	Président d'Alsace Nature	CESA (Strasbourg), 3/06/2005	SD	1h30	Transcription MOT
	J. FERNIQUE, élu Verts à la Région Alsace d'Alsace	Strasbourg, 3/06/2005	SD	1h40	Transcription MOT
	P. MANGIN, élu UMP à la Région Alsace, adjoint au maire de Strasbourg, vice- président de la CUS	Mairie de quartier de la Meynau (Strasbourg), 15/06/2005	SD	0h55	Transcription MOT
	Chargée d'études « qualité de l'air et des paysages » à la direction de l'agriculture, de la forêt, du tourisme et de l'environnement de la Région Alsace	Région Alsace (Strasbourg), 15/06/2005	SD	1h15	Transcription MOT
	- Directeur de l'animation et de l'aménagement des territoires de la Région Alsace - Chargée de mission à la direction de l'animation et de l'aménagement des territoires de la Région Alsace	Région Alsace (Strasbourg), 16/06/2005	SD	1h40	Transcription MOT
	M. DIFFOR, élue PS à la Région Alsace	Strasbourg, 16/06/2005	SD	1h15	Transcription MOT
	- Directeur régional RFF Alsace-Lorraine- Champagne-Ardenne - Chargée de mission à la DR RFF ALCA	DR RFF ALCA (Strasbourg), 16/06/2005	SD	1h20	Transcription MOT
Centre	Ancien directeur régional voyageurs de la DR SNCF de Tours	Domicile (Saint-Cyr- sur-Loire), 9/05/2007	SD	3h	A
	Représentant de la FNAUT pour la région Centre	Domicile (Tours), 9/05/2007	SD	2h30	M
	Directeur des infrastructures et des transports de la Région Centre	Région Centre, 17/05/2007	SD	1h50	A
	Directrice technique du SITCAT	SITCAT (Tours), 30/05/2007	SD	1h10	A
	- Président de la commission « aménagement de l'espace » du CESR Centre - Membre de la commission « aménagement de l'espace » du CESR Centre - Chargé de mission au CESR Centre	CESR Centre (Orléans), 30/05/2007	SD	2h	A
	G. BRETEAUX, élu Verts à la Région Centre, président de la commission « transports »	Siège du groupe Verts (Orléans), 30/05/2007	SD	1h50	A
	J.-M. BODIN, élu PC à la Région Centre, vice-président « transports »	Région Centre (Orléans), 30/05/2007	SD	1h30	A
	Directeur adjoint des infrastructures et des déplacements de l'Agglomération d'Orléans	Agglomération d'Orléans, 30/05/2007	SD	1h	A
	Ancien adjoint du directeur SNCF Île-de- France, ancien directeur des relations extérieures d'Effia	Domicile (Saint-Cyr- sur-Loire), 1/06/2007	ND	2h	A
	Chargé de mission à la CRCI Centre	Entretien téléphonique, 7/06/2007	SD	1h	M

	DDTER adjoint Centre	DDTER (Orléans), 14/06/2007	SD	1h50	A
	Responsable du service « aménagement et transport » de la DRE Centre	DRE Centre (Orléans), 15/06/2007	SD	1h30	A
	Directeur des transports au Département du Loiret	Département du Loiret (Orléans), 15/06/2007	SD	1h10	A
	Directeur régional RFF Centre-Limousin	DR RFF CL (Orléans), 16/06/2007	SD	1h50	M
	Directeur général de la SETAO	Entretien téléphonique, 17/10/2007	SD	0h50	M
Languedoc -Roussillon	R. MONELLS, président du groupe PC à la Région Languedoc-Roussillon	Région Languedoc- Roussillon (Montpellier), 1/12/2003	SD	1h	A
	Chargé de mission au service ferroviaire de la Région Languedoc-Roussillon	Région Languedoc- Roussillon (Montpellier), 17/12/2003	ND	2h40	A
	Chargé de mission au service ferroviaire de la Région Languedoc-Roussillon	Région Languedoc- Roussillon (Montpellier), 14/01/2004	SD	3h	A
	DDTER Languedoc-Roussillon	DR SNCF Montpellier, 26/01/2004	SD	1h30	A
	R. FLANDIN, élu UMP à la Région Languedoc-Roussillon	Mairie de Nîmes, 6/02/2004	SD	0h50	A
	Deux responsables régionaux de la FNAUT	Café (Montpellier), 6/02/2004	SD	1h20	A
	Directeur régional RFF LR	DR RFF LR (Montpellier), 31/03/2004	SD	1h	M
	Chargé de mission à la DRE Languedoc-Roussillon	DRE Languedoc- Roussillon (Montpellier), 5/04/2004	SD	2h	A
	Chef du service « transports » de l'Agglomération de Montpellier	Agglomération de Montpellier, 8/04/2004	SD	0h40	A
	Chargé de mission à la DRE Languedoc-Roussillon	DRE Languedoc- Roussillon (Montpellier), 24/05/2004	SD	3h	A
	Responsable local de la CGT-cheminots	CER (Montpellier), 28/05/2004	SD	0h50	A
	Chargé de mission au SGAR Languedoc-Roussillon	Préfecture de région (Montpellier), 2/06/2004	SD	1h	A
	Directeur général des transports du Département de l'Hérault	Département de l'Hérault (Montpellier), 11/06/2004	SD	1h	A

	J.-C. GAYSSOT, vice-président de la Région Languedoc-Roussillon, ancien ministre des Transports	Région Languedoc-Roussillon (Montpellier), 22/06/2004	SD	1h30	A
	DDTER Languedoc-Roussillon	DR SNCF Montpellier, 15/03/2007	SD	1h40	A
	M. LENTHERIC, élu Verts à la Région Languedoc-Roussillon, vice-président de la commission « transports », délégué à l'éco-mobilité	Siège du groupe Verts (Montpellier), 16/03/2007	SD	1h30	M
	Chef du service de l'aménagement, des transports et de la prospective de la DRE Languedoc-Roussillon	DRE Languedoc-Roussillon (Montpellier), 21/03/2007	SD	1h	A
	Chargé de mission à la CCI de Montpellier	CCI (Montpellier), 23/03/2007	SD	1h10	A
	Vice-président du CESR Languedoc-Roussillon	Siège de SOGEA (Montpellier), 2/04/2007	SD	1h20	A
	- Directeur des transports et des communications de la Région Languedoc-Roussillon - Chef du service TER de la Région Languedoc-Roussillon	Région Languedoc-Roussillon (Montpellier), 13/04/2007	SD	1h45	A
	Responsable du pôle « marketing » de la DDTER Languedoc-Roussillon	DR SNCF Montpellier, 3/05/2007	SD	3h	A
	Chef du service « transports et déplacements » du Département de la Lozère	Entretien téléphonique, 7/05/2007	SD	0h30	M
	Directeur « exploitation » d'Hérault Transport	Siège d'Hérault Transport (Montpellier), 22/05/2007	SD	1h40	M
	Directeur régional RFF Languedoc-Roussillon	DR RFF LR, (Montpellier) 22/05/2007	SD	1h30	A
	Chargé de mission PDU à la direction des transports de Nîmes Métropole	Entretien téléphonique, 18/06/2007	SD	1h	M
	Directeur des transports et de la voirie de l'Agglomération de Montpellier	Agglomération de Montpellier, 19/06/2007	SD	1h10	A
	Directeur général de TAM	Siège de TAM (Montpellier), 29/10/2007	SD	1h40	A
Midi-Pyrénées	Président du CESR Midi-Pyrénées	CESR (Toulouse), 16/06/2007	SD	0h35	A
	Chargé de mission à la direction des transports de la Région Midi-Pyrénées	Région Midi-Pyrénées (Toulouse), 20/06/2007	SD	1h15	A
	Ch. MARZIANI, vice-président « transports collectifs » de la Région Midi-Pyrénées	Région Midi-Pyrénées (Toulouse), 20/06/2007	SD	1h40	A

B. MARQUIÉ, ancien vice-président « transports » de la Région Midi-Pyrénées	Région Midi-Pyrénées (Toulouse), 20/06/2007	SD	1h40	A
Ancien chef du service « transports » de la Région Midi-Pyrénées	Région Midi-Pyrénées (Toulouse), 3/07/2007	SD	2h30	A
DDTER Midi-Pyrénées	DR SNCF Toulouse, 3/07/2007	SD	2h	A
Chargé de mission à la direction du développement de Tisséo-SMTC	Siège de TISSEO-SMTC (Toulouse), 16/07/2007	SD	1h45	A
Gérant d'ITER	Siège d'ITER (Toulouse), 17/07/2007	SD	1h20	A
Directeur régional RFF Midi-Pyrénées	DR RFF MP (Toulouse), 18/07/2007	SD	1h20	A
Chargée de mission à la direction des transports de la Région Midi-Pyrénées	Région Midi-Pyrénées (Toulouse), 10/09/2007	SD	1h30	M
Chef de service à la direction des transports de la Région Midi-Pyrénées	Région Midi-Pyrénées (Toulouse), 10/09/2007	SD	1h	A
- Responsable de la division « transport et déplacement » de la DRE Midi-Pyrénées - Chargée de mission « programmation » à la DRE Midi-Pyrénées	DRE Midi-Pyrénées, 26/09/2007	SD	1h30	A
Secrétaire du comité d'établissement régional cheminots Midi-Pyrénées, membre du CESR Midi-Pyrénées	Comité d'établissement cheminots (Toulouse), 27/09/2007	SD	1h45	A
Directeur de cabinet du directeur régional SNCF de Toulouse	DR SNCF Toulouse, 27/09/2007	SD	3h30	
Délégué régional de la FNAUT en Midi-Pyrénées	Café (Toulouse), 27/09/2007	SD	2h	M
Chef du service « transports » du Département de l'Ariège	Entretien téléphonique, 14/11/2007	SD	0h40	M

Annexe n°2

Questionnaire envoyé aux directions « transports » des conseils régionaux¹

¹ Ce questionnaire comprend une annexe que nous n'avons pas reproduite ici afin de ne pas alourdir inutilement le document.

Région :

Date :

1- Quel est l'effectif global de la direction et comment est-elle organisée ? En particulier, quel(s) service(s) gère(nt) les questions de transport régional de voyageurs ?

2- Au sein de votre direction, combien de personnes travaillent sur des questions de transports, tous modes confondus ? Veuillez indiquer en face de chaque catégorie le nombre de personnes concernées (merci de préciser lorsque l'une de ces personnes travaille à mi-temps ou à temps partiel) :

-Directeur et directeur(s) adjoint(s) :

-Chef(s) de service :

-Chargés de mission :

-Gestionnaires :

-Assistant(e)s :

-Autres (précisez, si possible) :

3- Parmi les personnes travaillant sur les questions de transports qui ont passé un concours de la fonction publique territoriale, combien sont issus de la filière administrative et combien sont issus de la filière technique ?

Filière administrative	Filière technique

4- Toujours parmi les personnes travaillant sur les questions de transports qui ont passé un concours de la fonction publique territoriale, pouvez-vous indiquer dans la case correspondante le nombre de :

Administrateurs territoriaux	Attachés territoriaux	Rédacteurs territoriaux	Ingénieurs territoriaux en chef	Ingénieurs territoriaux	Techniciens supérieurs territoriaux

5- Concernant les cadres (A+, A et B) ou assimilés travaillant sur les questions de transports (y compris le directeur, le ou les directeur(s) adjoint(s) et/ou le(s) chef(s) de service) :

5.1. Combien sont issus de la filière « concours de la fonction publique territoriale » (concours de niveaux A+, A et B) ? Si vous avez répondu à la question 4, il vous suffit d'additionner les effectifs mentionnés.

5.2. Combien ont un statut de contractuel (ne pas mentionner les remplacements temporaires liés par exemple à des congés maladie ou maternité) ?

Merci d'indiquer l'intitulé du/des poste(s) actuellement occupé(s) par cette/ces personne(s) :

5.3. Combien sont en situation de détachement ou de mise à disposition ?

De quel(le) administration/entreprise/organisme ces personnes proviennent-elles ?

5.4. Combien de personnes actuellement en poste au sein de la direction ont été titularisées agents de la fonction publique territoriale après avoir connu une situation de détachement ou de mise à disposition ou occupé un statut de contractuel ?

Merci de préciser pour chacune de ces personnes quel était son statut avant sa titularisation et d'indiquer l'intitulé du poste qu'elle(s) occupe(nt) actuellement au sein de la direction :

6- Concernant toujours les cadres (A+, A et B) ou assimilés travaillant sur les questions de transports (c'est-à-dire les personnes mentionnées à la question 5), pouvez-vous indiquer le nombre de personnes dont le poste occupé au sein de votre direction correspond à un premier poste professionnel ?

7- Concernant toujours les cadres ou assimilés travaillant sur les questions de transports, veuillez compléter le tableau suivant en commençant par le directeur suivi, le cas échéant, par le ou les directeur(s) adjoint(s) et/ou le(s) chef(s) de service ?

Merci de ne faire figurer que les personnes en charge des questions de transport.

Au cas où les effectifs concernés par cette question seraient supérieurs à sept, vous trouverez en annexe des feuillets supplémentaires.

	<i>Intitulé du poste</i>	<i>Année d'arrivée dans la direction</i>	<i>Concours de la fonction publique territoriale</i>		<i>Poste(s) antérieur(s) éventuellement occupé(s), y compris dans un autre service de la Région (fonction, organisme et localisation géographique)</i>	<i>Formation d'origine (études, école, diplômes...)</i>
			<i>Oui¹</i>	<i>Non</i>		
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						

¹ Merci de préciser de quel concours il s'agit et si ce concours a été passé en externe, en interne ou autre (troisième concours...).

8- A votre connaissance, est-ce qu'une ou plusieurs personne(s) a, ces dernières années, quitté la direction pour rejoindre une administration, une entreprise ou un autre organisme évoluant dans le secteur des transports ou chargé de gérer des questions de transports ?

Oui ☐

Non ☐

En cas de réponse positive, veuillez préciser le poste que cette/ces personne(s) occupai(en)t dans la direction, l'année de départ de la direction et, si vous en avez connaissance, les nouvelles fonctions occupées au sein de l'administration/entreprise/organisme d'accueil (intitulé du poste et localisation géographique) :

9- Pouvez-vous décrire synthétiquement l'évolution quantitative au cours des 10 dernières années du personnel en charge des questions de transports au sein de votre direction, en précisant quels ont été les moments forts de recrutement ?

10- Des recrutements sont-ils prévus ou sont-ils en cours au sein de la direction pour le management des questions de transports ?

Oui ☐

Non ☐

En cas de réponse positive, pouvez-vous indiquer le profil du ou des poste(s) à pourvoir, en précisant le motif du recrutement (création de poste, remplacement...) :

11- Quelles sont les difficultés majeures que vous rencontrez dans le recrutement de personnel affecté au management des questions de transports, et notamment de transport ferroviaire ?

12- Pour terminer, avez-vous un commentaire à faire qui n'aurait pas pu trouver sa place ailleurs dans ce questionnaire ?

**Je vous exprime une nouvelle fois mes plus vifs remerciements
pour votre contribution à cette étude**

Annexe n°3

La LOTI (version initiale)

**LOI n° 82-1153 du 30 décembre 1982
d'orientation des transports intérieurs.**

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,
Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE I^{er}

**Dispositions générales applicables
aux différents modes de transport.**

CHAPITRE I^{er}

**DU DROIT AU TRANSPORT ET DES PRINCIPES GÉNÉRAUX
APPLICABLES AUX TRANSPORTS INTÉRIEURS**

Art. 1^{er}. — Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationale, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges internationaux, notamment européens.

Ces besoins sont satisfaits par la mise en œuvre des dispositions permettant de rendre effectifs le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix.

Art. 2. — La mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.

Dans cet esprit, des mesures particulières peuvent être prises en faveur des personnes à mobilité réduite.

Loi n° 82-1153 TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 1077 ;
Rapport de M. Chénard, au nom de la commission de la production, n° 1133 ;
Discussion les 12, 13, 14 et 15 octobre 1982 ;
Adoption, après déclaration d'urgence, le 15 octobre 1982.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 50 (1982-1983) ;
Rapport de M. Ceccaldi-Pavard, au nom de la commission des affaires économiques, n° 116 (1982-1983) ;
Discussion les 13 et 14 décembre 1982 ;
Adoption le 14 décembre 1982.

Assemblée nationale :

Rapport de M. Chénard, au nom de la commission mixte paritaire, n° 1301.

Sénat :

Rapport de M. Ceccaldi-Pavard, au nom de la commission mixte paritaire, n° 150 (1982-1983).

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 1299 ;
Rapport de M. Chénard, au nom de la commission de la production, n° 1304 ;
Discussion et adoption le 16 décembre 1982.

Sénat :

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième et nouvelle lecture, n° 155 (1982-1983) ;
Discussion et rejet le 17 décembre 1982.

Assemblée nationale :

Projet de loi, rejeté par le Sénat en deuxième et nouvelle lecture, n° 1331 ;
Rapport de M. Chénard, au nom de la commission de la production, n° 1332 ;
Discussion et adoption le 18 décembre 1982.

Conseil constitutionnel :

Décision du 30 décembre 1982, publiée au Journal officiel du 31 décembre 1982.

Les catégories sociales défavorisées, notamment celles des parties insulaires et des régions lointaines ou d'accès difficile du territoire national, peuvent faire l'objet de dispositions adaptées à leur situation.

Le droit au transport comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation.

Art. 3. — La politique globale des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de défense, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de leur spécificité. Elle tient compte des coûts économiques réels liés à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transport et des coûts sociaux, monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et les tiers.

Elle établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation.

Elle favorise leur complémentarité et leur coopération, notamment dans les choix d'infrastructures et par le développement rationnel des transports combinés.

Elle contribue au développement et à l'amélioration de la politique européenne des transports.

Art. 4. — L'élaboration et la mise en œuvre de la politique globale des transports sont assurées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique, avec la participation des représentants de tous les intéressés. Cette politique globale s'inscrit dans le cadre du plan de la nation et donne lieu à l'établissement de schémas de développement de transports, élaborés sur la base d'une approche intermodale, tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement.

Le développement de l'usage des transports collectifs de personnes revêt un caractère prioritaire. Cet usage doit être encouragé.

Pour la réalisation de ces objectifs, des contrats peuvent être passés entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Art. 5. — Le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens.

Ces missions sont les suivantes :

a) La réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité ;

b) La réglementation des activités de transport et le contrôle de son application ainsi que l'organisation des transports pour la défense ;

c) Le développement de l'information sur le système de transports ;

d) Le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports ;

e) L'organisation du transport public

L'exécution de ces missions est assurée par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics en liaison avec les entreprises privées ou publiques qui en sont chargées ou qui y participent en vertu des dispositions de la présente loi.

Les modalités des relations entre les autorités publiques et les entreprises de transport public varient en fonction du mode de transport et de la nature des activités selon qu'il s'agit

notamment de transports de personnes ou de marchandises. Dans le cadre des dispositions de la loi, la liberté de gestion des entreprises privées est garantie par l'Etat.

Sont considérés comme des transports publics tous les transports de personnes ou de marchandises, à l'exception des transports qu'organisent pour leur propre compte des personnes publiques ou privées.

Art. 6. — Les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations de transport public, notamment la formation des prix et tarifs applicables et les clauses des contrats de transport, permettent une juste rémunération du transporteur assurant la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité.

Art. 7. — I. — Les entreprises de transport public de personnes doivent être inscrites à un registre tenu par les autorités de l'Etat. L'inscription à ce registre peut être subordonnée à la délivrance d'une attestation de capacité professionnelle et, le cas échéant, à des conditions de garantie financière, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Les entreprises peuvent être radiées en cas de manquements graves ou répétés à la réglementation des transports, du travail ou de la sécurité. Les entreprises inscrites au registre à la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent article conservent le bénéfice de cette inscription.

II. — L'Etat et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes. L'exécution du service est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente. La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre parties afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes. Elle est révisée de plein droit en cas de radiation du registre.

III. — Le financement des services de transport public régulier de personnes défini par l'autorité organisatrice est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, les autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect.

La politique tarifaire est définie par l'autorité compétente de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant.

Sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'Etat en matière de prix, l'autorité compétente fixe ou homologue les tarifs.

Tout contrat ou convention entre une personne publique et une entreprise, qui a pour conséquence d'engager des fonds publics ou d'accorder une garantie financière publique, est assorti, à peine de nullité, de clauses relatives au contrôle de l'utilisation des fonds engagés ou garantis par cette personne publique.

Art. 8. — I. — L'exercice des professions de transporteur public de marchandises, de loueur de véhicules industriels destinés au transport et d'auxiliaire de transport peut être subordonné selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, à la délivrance d'une attestation de capacité professionnelle, à l'inscription à un registre tenu par les autorités de l'Etat et, le cas échéant, à des conditions de garantie financière. Les entreprises peuvent être radiées en cas de manquements graves ou répétés à la réglementation des transports, du travail ou de la sécurité. Les entreprises inscrites au registre à la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent article conservent le bénéfice de cette inscription. Les titulaires d'une licence de commissionnaire de transport, à la date d'entrée en vigueur du présent article, sont inscrits de droit à ce registre.

Pour l'application de l'alinéa précédent, sont considérées comme auxiliaires de transport de marchandises les personnes qui assurent, pour le compte d'autrui, des opérations de groupage, d'affrètement ou toutes autres opérations connexes à l'exécution de transport de marchandises.

II. — Tout contrat de transport public de marchandises doit comporter des clauses précisant la nature et l'objet du transport, les modalités d'exécution du service en ce qui concerne le transport proprement dit et les conditions d'enlèvement et de livraison des objets transportés, les obligations respectives de l'expéditeur, du commissionnaire, du transporteur et du destinataire, et le prix du transport ainsi que celui des prestations accessoires prévues.

A défaut de convention écrite définissant les rapports entre les parties au contrat sur les matières mentionnées à l'alinéa précédent, les clauses de contrats types s'appliquent de plein droit. Ces contrats types sont établis par décret, après avis des organismes professionnels concernés et du conseil national des transports.

III. — Les prix et tarifs sont établis de telle sorte que les coûts économiques réels du transport soient supportés par les entreprises ou personnes pour le compte desquelles il a été exécuté.

A cette fin, des règles tarifaires peuvent être établies par l'Etat en concertation avec les entreprises, les organismes professionnels et les usagers.

Les règles applicables aux opérations d'acheminement de marchandises exportées ou importées, à destination ou en provenance des ports maritimes, tiennent compte des conditions spécifiques de ces opérations, lorsqu'elles s'intègrent dans une chaîne de transport international.

IV. — La rémunération des auxiliaires de transport est fixée en fonction des services effectivement rendus. Elle est supportée par ceux qui en bénéficient.

CHAPITRE II

DES CONDITIONS SOCIALES ET DE LA SÉCURITÉ

Art. 9. — L'Etat définit la réglementation sociale ainsi que les règles de sécurité et de contrôle technique applicables aux transports. Il veille à la mise en œuvre de cette réglementation et en contrôle l'application.

Les opérations de transport, qu'elles soient confiées à un tiers ou exécutées pour le compte propre de l'entreprise qui les assure, ne doivent en aucun cas être conduites dans des conditions incompatibles avec la réglementation des conditions de travail et de sécurité. La responsabilité de l'expéditeur, du commissionnaire, de l'affréteur, du mandataire, du destinataire ou de tout autre donneur d'ordre est engagée par les manquements qui leur sont imputables.

Est nulle de plein droit, dans les contrats de transport et dans les contrats de travail, toute clause de rémunération principale ou accessoire de nature à compromettre la sécurité, notamment par l'incitation directe ou indirecte au dépassement de la durée du travail et des temps de conduite autorisés.

Art. 10. — Les dispositions du code du travail relatives aux conditions et à la durée du travail s'appliquent aux salariés chargés de la conduite ou du pilotage et aux personnels qui leur sont assimilés.

La réglementation relative à la durée du travail et à la durée de conduite tient compte du progrès des conditions techniques, économiques et sociales et des sujétions particulières liées à l'irrégularité des cycles de travail, aux contraintes de lieux et d'horaires et aux responsabilités encourues à l'égard des personnes transportées et des tiers.

En ce qui concerne les agents non salariés, la durée du temps consacré à la conduite ou au pilotage et aux opérations annexes et les temps de repos font l'objet de dispositions particulières tenant compte des exigences de la sécurité.

Art. 11. — Le temps de travail des agents salariés chargés de la conduite ou du pilotage et des personnels qui leur sont assimilés comprend le temps consacré à la conduite ainsi que, dans des conditions fixées par décret, le temps pendant lequel ils sont à la disposition de l'employeur.

Art. 12. — En vue d'assurer leur sécurité et celle des tiers, l'Etat contrôle ou fait contrôler l'aptitude physique des personnes chargées de la conduite ou du pilotage et favorise le développement d'une politique de prévention de l'aptitude.

En ce qui concerne les salariés des entreprises de transport ou de location de véhicule industriel avec conducteur ou pilote, l'aptitude permanente, reconnue médicalement et ne résultant pas d'actes volontaires ou intentionnels de l'intéressé, ouvre droit au bénéfice d'un régime particulier de protection comportant des prestations en espèces ou, le cas échéant, en nature et à une possibilité de réinsertion professionnelle grâce à une formation complémentaire. Ce régime est financé par les cotisations des entreprises et des salariés, géré par leurs représentants et agréé par l'Etat.

Des décrets en Conseil d'Etat précisent les conditions d'application du présent article et instituent, si nécessaire, le régime prévu à l'alinéa précédent.

Art. 13. — Il est créé, dans chaque département, une commission consultative chargée de suivre l'application des dispositions relatives à la sécurité de la conduite et à la durée du travail des agents chargés de la conduite ou du pilotage dans le secteur des transports et relevant d'un établissement situé sur le territoire du département.

Elle est composée paritairement de représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés et présidée par un inspecteur du travail.

Un décret en Conseil d'Etat précise les attributions de la commission et fixe sa composition et les modalités de son fonctionnement.

CHAPITRE III

DES INFRASTRUCTURES, ÉQUIPEMENTS, MATÉRIELS ET TECHNOLOGIES

Art. 14. — Les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité, des objectifs du plan de la Nation et de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux.

Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes permettant de procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes ou combinaisons de modes. Ces évaluations sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés. Lorsque ces opérations sont réalisées avec le concours de financement publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après leur mise en service. Ce bilan est rendu public.

Dans le cadre des orientations nationales et locales de la planification et de l'aménagement, des schémas directeurs d'infrastructures sont établis respectivement par l'Etat, en concertation avec les régions, et par les collectivités territoriales ou leurs groupements, notamment pour assurer la cohérence à long terme des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour fixer les priorités en matière de modernisation, d'adaptation et d'extension des réseaux.

La réalisation, l'aménagement d'une infrastructure peuvent faire l'objet de contrats entre l'Etat et les collectivités locales intéressées.

Des décrets en Conseil d'Etat précisent les infrastructures et les choix technologiques ainsi que les modalités des études prévues au deuxième alinéa du présent article, le domaine d'application et le contenu des schémas directeurs ainsi que les règles de procédure qui leur sont applicables.

Art. 15. — L'autorité compétente, son concessionnaire ou le titulaire de la maîtrise d'ouvrage déléguée sont chargés de réunir les moyens de financement nécessaires à la construction d'infrastructures nouvelles ou à l'aménagement des infrastructures existantes. A ce titre, les contributions éventuelles de personnes publiques et d'entreprises ou d'usagers sont versées par voie de subvention ou de fonds de concours. Les différentes catégories de bénéficiaires qui, sans être usagers des infrastructures, en retirent un avantage direct ou indirect, peuvent également être appelées à participer à ce financement en vertu de dispositions législatives particulières.

L'autorité compétente fixe également les modalités de financement de l'entretien et du fonctionnement.

L'usage des infrastructures et équipements associés peut donner lieu à perception de taxes, de redevances ou de prix concourant à la réalisation des objectifs généraux de la politique des transports.

CHAPITRE IV

DES INSTITUTIONS

Art. 16. — Un conseil national des transports, des comités régionaux et départementaux des transports sont associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique des transports intérieurs dans le domaine de compétence de l'Etat. Ils peuvent être consultés par les autorités de l'Etat sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du système de transports et des divers modes qui le composent. Le conseil national des transports est consulté sur les schémas nationaux de développement des transports et d'infrastructures.

Art. 17. — Le conseil national des transports est composé de représentants :

- du Parlement et des collectivités territoriales ;
- des entreprises qui participent aux opérations de transport ;
- des syndicats représentatifs au plan national des salariés des transports ;
- des différentes catégories d'usagers ;
- de l'Etat,

et de personnalités désignées en raison de leur compétence.

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'Etat et des personnalités désignées en raison de leur compétence. En outre, la région, les départements et les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains sont associés aux travaux du comité régional, dès lors 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. Dans ces deux cas, ils peuvent saisir le comité auquel ils participent de questions relevant de leur compétence propre.

Les sanctions, notamment les mesures de radiation prévues par la présente loi, ne peuvent être prononcées qu'après avis d'une commission des sanctions administratives créée au sein du comité régional des transports et présidée par un magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire. La procédure devant cette commission revêt un caractère contradictoire.

Un décret en Conseil d'Etat précise la composition de ces organismes et leurs attributions ; il détermine les règles de leur organisation et de leur fonctionnement et les modalités selon lesquelles les entreprises appartenant aux secteurs d'activités qui y sont représentés participent aux frais de leur fonctionnement.

TITRE II

Dispositions particulières aux différents modes de transport.

CHAPITRE I^{er}

DU TRANSPORT FERROVIAIRE

Art. 18. — Il est créé, à compter du 1^{er} janvier 1983, un établissement public industriel et commercial qui prend le nom de « Société nationale des chemins de fer français ». Cet établissement a pour objet d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national.

Cet établissement est habilité à exercer toutes activités qui se rattachent directement ou indirectement à cette mission. Il peut créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes ayant un objet connexe ou complémentaire. La gestion de ces filiales est autonome au plan financier dans le cadre des objectifs du groupe ; elles ne peuvent notamment pas recevoir les concours financiers de l'Etat prévus au paragraphe II de l'article 24 de la présente loi.

Les modalités de gestion des autres réseaux ferroviaires ouverts au public sont fixées par des textes particuliers.

Art. 19. — Les biens immobiliers dépendant du domaine public ou privé antérieurement concédés à la société anonyme d'économie mixte créée le 31 août 1937 sont remis en dotation à l'établissement public. Les biens immobiliers des autres réseaux de chemins de fer appartenant à l'Etat peuvent être remis en dotation à l'établissement public par décret en Conseil d'Etat, sans préjudice des droits d'exploitation qui auraient pu être accordés antérieurement.

Les biens mobiliers antérieurement concédés à la société anonyme sont attribués en toute propriété et à titre gratuit à l'établissement public.

Les biens mobiliers des autres réseaux de chemins de fer appartenant à l'Etat peuvent être attribués en toute propriété et à titre gratuit à l'établissement public par décret en Conseil d'Etat, sans préjudice des droits d'exploitation qui auraient pu être accordés antérieurement.

Tous les droits et obligations résultant soit des actes ou conventions passés par la société anonyme, soit des participations prises par elle dans des sociétés, groupements ou organismes tiers sont transférés à l'établissement public.

Ces transferts ne donnent lieu ni à indemnité, ni à perception d'impôts, droits, taxes, salaires ou honoraires.

Art. 20. — Les biens immobiliers affectés au service public du transport ferroviaire et aménagés spécialement à cette fin ont le caractère de domaine public.

Sous réserve des dispositions législatives applicables aux ouvrages déclarés d'intérêt général ou d'utilité publique, l'établissement public exerce tous pouvoirs de gestion sur les biens immobiliers qui lui sont remis ou qu'il acquiert ; il peut notamment accorder des autorisations d'occupation, consentir des baux, fixer et encaisser à son profit le montant des redevances, loyers et produits divers.

Il peut procéder à tous travaux de construction ou de démolition. Il assume toutes les obligations du propriétaire. Il agit et défend en justice aux lieux et places de l'Etat.

Les biens immobiliers acquis par l'établissement public le sont au nom de l'Etat. S'ils appartiennent déjà à l'Etat, leur incorporation au domaine géré par l'établissement donne lieu au versement par l'établissement à l'Etat d'une indemnité égale à leur valeur vénale.

Les biens immobiliers utilisés, pour la poursuite de ses missions, par l'établissement peuvent être repris par l'Etat ou cédés à des collectivités territoriales pour des motifs d'utilité publique, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur de reconstitution.

Les biens immobiliers détenus par l'établissement, qui cessent d'être affectés à la poursuite de ses missions, peuvent recevoir une autre affectation domaniale ou, à défaut, après déclassement, être aliénés par l'établissement public et à son profit ; dans le premier cas, l'Etat ou la collectivité territoriale intéressée verse à l'établissement une indemnité égale à leur valeur vénale.

Le montant des prix ou indemnités ainsi perçus est obligatoirement utilisé pour l'aménagement ou le développement du domaine ferroviaire.

Les modalités d'application du présent article, notamment les conditions juridiques et financières des opérations de déclassement, de changement d'utilisation ou d'aliénation, sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 21. — Le conseil d'administration de l'établissement est composé de dix-huit membres dont :

- sept représentants de l'Etat ;
- cinq membres choisis en raison de leur compétence, dont au moins un représentant des usagers et nommés par décret ;
- six membres, dont un représentant des cadres, élus par les salariés de l'entreprise et de ses filiales ayant un effectif au moins égal à 200.

Le président du conseil d'administration est nommé parmi les membres du conseil, sur proposition de celui-ci, par décret en conseil des ministres.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les statuts de l'établissement et détermine les modalités de nomination ou d'élection des membres du conseil d'administration.

Art. 22. — I. — L'organisation des liaisons ferroviaires inscrites au plan régional des transports, établi et tenu à jour par le conseil régional après avis des conseils généraux et des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains, fait l'objet de conventions passées entre la région et la Société nationale des chemins de fer français.

La région est consultée sur les modifications de la consistance générale des services assurés, dans son ressort, par la Société nationale des chemins de fer français.

Toute ouverture ou fermeture de lignes, toute création ou suppression de points d'arrêt sont soumises pour avis à la région, aux départements et aux communes concernées.

II. — A la demande des collectivités régionales intéressées, une commission consultative peut être instituée auprès de chaque direction régionale de l'établissement public. Un décret en Conseil d'Etat précise la composition de cette commission et ses attributions. Il détermine les règles de son organisation et de son fonctionnement. Elle est consultée notamment sur les conséquences des activités de l'établissement sur la vie économique et sociale de la région et peut faire toutes suggestions sur l'exercice et le développement de ces activités.

Art. 23. — La présente loi, notamment en tant qu'elle substitue un établissement public à caractère industriel et commercial à la société anonyme « Société nationale des chemins de fer français », ne porte pas atteinte aux dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles régissant les situations des personnels de la société et de ses filiales.

Les règles relatives aux comités de groupe, aux comités d'entreprise et aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont applicables de plein droit. Toutefois, en tant que de besoin, des décrets en Conseil d'Etat peuvent fixer les adaptations aux structures spécifiques de l'entreprise, aux nécessités du service public qu'elle a pour mission d'assurer et à l'organisation du groupe qu'elle constitue avec ses filiales.

Art. 24. — I. — La Société nationale des chemins de fer français est dotée de l'autonomie de gestion. Un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat, l'établissement public entendu, fixe ses droits et obligations, les modalités de son fonctionnement, les règles d'harmonisation des conditions d'exploitation prévues à l'article 3, la définition de son équilibre d'exploitation et les conditions d'exécution du service public. Un contrat de plan passé entre l'Etat et la Société nationale des chemins de fer français dans les conditions de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification détermine les objectifs assignés à l'entreprise et au groupe dans le cadre de la planification nationale et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

II. — L'Etat apporte son concours financier au fonctionnement et au développement de la Société nationale des chemins de fer français en raison de la contribution essentielle du transport ferroviaire à la vie économique et sociale de la nation, du rôle qui lui est assigné dans la mise en œuvre du droit au transport et de ses avantages en ce qui concerne la sécurité et l'énergie.

Ce concours tient compte des responsabilités spécifiques confiées à l'entreprise en matière d'infrastructures et des objectifs d'assainissement progressif de sa situation financière. Il l'incite à développer ses activités ainsi qu'à améliorer sa gestion, sa productivité et ses résultats financiers. Ses modalités sont définies notamment par le cahier des charges.

Art. 25. — La Société nationale des chemins de fer français est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises de commerce. Elle tient sa comptabilité conformément au plan comptable général. Elle développe une comptabilité permettant notamment d'apprécier les coûts économiques réels relatifs aux missions qui lui sont confiées respectivement par l'Etat et par les collectivités territoriales. Elle dispose de la faculté de transiger et de conclure des conventions d'arbitrage.

Elle est soumise au contrôle économique, financier et technique de l'Etat dans les conditions déterminées par décrets en Conseil d'Etat.

Art. 26. — Le conseil d'administration de la société anonyme d'économie mixte créée le 31 août 1937 demeure en fonction jusqu'à la réunion du nouveau conseil d'administration ; pendant cette période, les pouvoirs des autres organes dirigeants de la société anonyme d'économie mixte lui sont transférés.

Les règles de gestion et les modalités de contrôle applicables à la société anonyme d'économie mixte restent en vigueur jusqu'à l'intervention des mesures d'application prévues par le présent chapitre.

CHAPITRE II

DES TRANSPORTS URBAINS DE PERSONNES

Art. 27. — Le périmètre de transports urbains comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes. Sur demande du maire ou du président de l'établissement public, le représentant de l'Etat constate la création du périmètre, après avis du conseil général dans le cas où le plan départemental est concerné. Cet avis devra intervenir dans un délai maximum fixé par décret.

Dans les départements d'outre-mer, le représentant de l'Etat, sur proposition du maire ou du président de l'établissement public, peut définir un périmètre excluant certaines parties du territoire de la commune.

Le périmètre de transports urbains peut également comprendre le territoire de plusieurs communes adjacentes ayant décidé d'organiser en commun un service de transports publics de personnes. La création et la délimitation de ce périmètre sont fixées par le représentant de l'Etat sur demande des maires des communes concernées après avis du conseil général.

A l'intérieur du périmètre, les dessertes locales des transports publics routiers non urbains de personnes sont créées ou modifiées en accord avec l'autorité compétente pour l'organisation des transports publics urbains.

Art. 28. — Un plan de déplacements urbains est élaboré sur tout ou partie du territoire compris à l'intérieur d'un périmètre de transports urbains, par l'autorité compétente pour l'organisation de ces transports, après avis du ou des conseils municipaux concernés.

Le plan de déplacements urbains définit les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement dans le périmètre de transports urbains. Il a comme objectif une utilisation plus rationnelle de la voiture et assure la bonne insertion des piétons, des véhicules à deux roues et des transports en commun. Il s'accompagne d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient. Il est soumis à enquête publique.

Lorsque le plan est établi pour une seule commune, il est approuvé par le conseil municipal. S'il couvre le territoire de plusieurs communes comprises dans un périmètre de transports urbains, il est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public après accord des conseils municipaux.

Les prescriptions du plan sont mises en œuvre par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains et par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation dans le périmètre de transports urbains.

Le contenu, les procédures d'élaboration, de consultation et d'approbation et les conditions de mise en œuvre des plans de déplacements urbains sont précisés par un décret en Conseil d'Etat.

CHAPITRE III

DU TRANSPORT ROUTIER NON URBAIN DE PERSONNES

Art. 29. — Les transports routiers non urbains de personnes comprennent les catégories suivantes :

- services réguliers publics ;
- services à la demande effectués avec des véhicules dont la capacité dépasse une limite fixée par décret ;
- services privés ;
- services occasionnels publics.

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. Les périmètres de transports urbains et les services privés sont mentionnés en annexe à ce plan.

Les services réguliers non urbains d'intérêt régional sont inscrits au plan régional, établi et tenu à jour par le conseil régional après avis des conseils généraux et des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains. Les services d'intérêt régional font l'objet de conventions à durée déterminée passées entre la région, les départements concernés et le transporteur.

Les services réguliers non urbains d'intérêt national font l'objet de conventions à durée déterminée entre l'Etat et le transporteur après avis des régions et départements concernés.

Les services privés peuvent être organisés par les collectivités publiques, les entreprises et les associations pour les besoins normaux de leur fonctionnement, notamment pour le transport de leur personnel ou de leurs membres. Ils sont soumis à déclaration auprès du représentant de l'Etat dans le département concerné.

Les services occasionnels sont soumis à autorisation délivrée par le représentant de l'Etat dans le département concerné, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 30. — Dans un délai de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 29, tous les transports publics réguliers non urbains de personnes qui ne sont pas exploités directement par l'autorité compétente doivent faire l'objet d'une convention.

Si l'autorité organisatrice décide soit de supprimer ou de modifier de manière substantielle la consistance du service en exploitation, soit de le confier à un autre exploitant, et si elle n'offre pas à l'entreprise des services sensiblement équivalents, elle doit lui verser une indemnité en compensation du dommage éventuellement subi de ce fait.

Si, à l'expiration du délai de quatre ans, la convention n'est pas intervenue du fait de l'autorité organisatrice, l'autorisation antérieurement accordée au transporteur public vaut convention pour une durée maximale de dix ans.

Des contrats de développement peuvent être passés entre l'Etat et les départements pour faciliter la modernisation des réseaux de transports publics non urbains de personnes.

CHAPITRE IV

DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES

Art. 31. — Le développement du transport routier de marchandises, fondé sur les avantages propres de ce mode et régulé en fonction des besoins de l'économie, nécessite l'augmentation de sa productivité notamment à l'aide de technologies modernes, l'amélioration de la formation et de la qualification professionnelles, le progrès des conditions de travail et de sécurité, la coopération des entreprises entre elles et avec les autres modes de transport.

Les collectivités publiques peuvent favoriser les initiatives prises par les entreprises pour développer leur coopération et promouvoir des technologies ou des équipements améliorant leur productivité et celle du système de transports.

Art. 32. — Les contrats de transport routier de marchandises doivent prévoir, à peine de nullité, l'estimation des temps nécessaires à l'exécution des différentes tâches et les modalités de calcul, d'une part, de la rémunération des transporteurs lorsque les temps alloués sont dépassés du fait de l'expéditeur, du commissionnaire, du destinataire ou de tout autre donneur d'ordre de fait, d'autre part, des pénalités dues par le transporteur lorsque le dépassement est de son fait.

Art. 33. — Le transporteur routier qui a passé un contrat de transport est tenu, soit de l'exécuter lui-même ou à l'aide de ses préposés, soit sous sa responsabilité de le sous-traiter pour tout ou partie à une autre entreprise de transport public, soit de l'assurer en passant un contrat de location avec un loueur de véhicules industriels avec conducteurs, dans les limites fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le transporteur routier ne peut recourir à la sous-traitance que s'il a la qualité de commissionnaire de transport ou dans des cas exceptionnels.

Le contrat de sous-traitance est soumis à l'ensemble des règles et conditions applicables au transport public de marchandises. La rémunération du transporteur principal est calculée conformément aux règles applicables aux contrats d'affrètement conclus par les commissionnaires de transport.

La situation des entreprises qui assurent habituellement des transports de marchandises en tant que sous-traitants à la date de la publication de la présente loi et qui ne remplissent pas les conditions requises pour exécuter des opérations de transport public devra être régularisée dans un délai de deux ans à compter de cette date.

Art. 34. — Tout contrat de location d'un véhicule industriel avec conducteur doit comporter des clauses précisant les obligations respectives des parties dans les conditions d'emploi du conducteur et dans l'exécution des opérations de transport. Ce contrat doit assurer la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité.

A défaut de convention écrite définissant les rapports entre les parties au contrat sur les matières mentionnées à l'alinéa précédent, les clauses de contrats types s'appliquent de plein droit. Les contrats types sont établis par décret, après avis des organismes professionnels concernés et du conseil national des transports.

Art. 35. — Le transport public routier de marchandises et les opérations qui lui sont connexes ainsi que la location de véhicules industriels avec conducteurs peuvent, dans des cas et conditions déterminés par décret, faire l'objet de tarifications d'ordre public arrêtées par l'Etat après avis des organisations professionnelles et d'usagers concernées.

Pour les contrats de transport soumis à tarification, cette tarification routière obligatoire tient compte, pour chaque type de transport, de la nature et de l'objet du contrat, des relations assurées ainsi que des caractéristiques et de la quantité des marchandises transportées et, éventuellement, des sujétions particulières du transport.

Art. 36. — Dans le cadre de la politique des transports de marchandises définie par la présente loi, le transport routier public et la location de véhicules industriels destinés au transport de marchandises peuvent être soumis à autorisations en fonction des nécessités économiques et selon les catégories de transport. Ces autorisations sont délivrées à l'entreprise ou à un groupement d'entreprises doté de la personnalité morale en prenant en compte notamment leur capacité de transport, leurs efforts pour améliorer leur productivité et leur respect des dispositions de la présente loi.

Le domaine, les modalités et les délais d'application de ce système d'autorisations sont déterminés par décret en Conseil d'Etat après avis des organisations professionnelles concernées et du conseil national des transports.

Les autorisations délivrées en application des deux alinéas précédents ne peuvent être utilisées que par l'entreprise ou le groupement d'entreprises qui en bénéficient; elles ne peuvent être ni cédées ni louées indépendamment de la totalité du fonds de commerce auquel elles sont attachées.

Les licences de transport ou de location, à durée limitée ou non, détenues par les entreprises de transport ou de location à la date de la mise en œuvre du présent article, vaudront autorisations pour l'application de la présente loi dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Art. 37. — Les inscriptions et autorisations prévues aux chapitres III et IV du titre II de la présente loi pourront faire l'objet d'une radiation ou d'un retrait, à titre temporaire ou définitif, en cas de manquements graves ou répétés à la réglementation des transports, du travail ou de la sécurité.

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent article.

Art. 38. — Les groupements professionnels qui participent à l'application de la réglementation des transports routiers de marchandises sont soumis au contrôle financier de l'Etat dans des conditions et selon des modalités déterminées par un décret en Conseil d'Etat après avis du conseil national des transports.

CHAPITRE V

DU TRANSPORT FLUVIAL

Art. 39. — Le transport fluvial fait l'objet d'un schéma de développement qui comprend, d'une part, un schéma directeur des voies navigables établi dans les conditions prévues à l'article 14 de la présente loi et fixant les priorités en matière de restauration, d'adaptation et d'extension du réseau et, d'autre part, les mesures économiques et sociales propres à le faire participer à la réalisation des objectifs de la politique des transports intérieurs.

Art. 40. — Il est institué une chambre nationale de la batellerie artisanale ayant le caractère d'un établissement public et jouant dans le secteur le rôle de chambre de métiers. Elle a pour mission de coordonner l'action de ses membres, de représenter les intérêts généraux de la batellerie artisanale auprès des pouvoirs publics et des agents économiques intéressés au transport fluvial. Elle tient le registre des patrons et compagnons bateliers.

La chambre est administrée par un conseil élu par les patrons et compagnons bateliers inscrits au registre.

Un décret en Conseil d'Etat précise la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de la chambre nationale de la batellerie, détermine les modalités d'élection des membres du conseil d'administration et définit la qualité de patron et de compagnon bateliers.

Art. 41. — L'office national de la navigation contribue à la promotion du transport fluvial et assume, à ce titre, une mission générale d'information. Il est consulté par le ministre chargé des transports et il peut présenter des propositions sur la réglementation applicable à l'organisation de l'affrètement, à la tarification et à la régulation de la cale. Il peut être chargé de gérer les bourses de fret et de participer à la mise en œuvre des dispositions applicables au transport fluvial.

CHAPITRE VI

DU TRANSPORT AÉRIEN

Art. 42. — I. — Au titre I^{er} du livre III du code de l'aviation civile, l'article L. 310-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 310-1. — Le transport aérien consiste à acheminer par aéronef d'un point d'origine à un point de destination des passagers, des marchandises ou de la poste. »

II. — Le chapitre III du titre II du livre III du code de l'aviation civile est remplacé par les dispositions suivantes :

Chapitre III.

Location et affrètement d'aéronefs.

« Art. L. 323-1. — La location d'un aéronef est l'opération par laquelle un bailleur met à la disposition d'un preneur un aéronef sans équipage.

« L'affrètement d'un aéronef est l'opération par laquelle un frèteur met à la disposition d'un affrèteur un aéronef avec équipage. Sauf convention contraire, l'équipage reste sous la direction du frèteur.

« Art. L. 323-2. — Toute entreprise frétant un aéronef, à titre professionnel ou contre rémunération, pour une opération de transport est soumise aux lois et règlements applicables au transport aérien public, quelle que soit l'utilisation faite par l'affrèteur de cet aéronef. »

III. — Au titre III du livre III du code de l'aviation civile, les articles L. 330-1 et L. 330-3 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. L. 330-1. — Le transport aérien public consiste à acheminer par aéronef, d'un point d'origine à un point de destination, des passagers, des marchandises ou de la poste à titre professionnel ou contre rémunération.

« Les personnes physiques françaises et les personnes morales ayant leur siège social en France ne peuvent exercer une activité de transport aérien public, soit sur le territoire national, soit à l'étranger au moyen d'aéronefs immatriculés en France, que si elles y ont été autorisées par l'autorité administrative.

« L'autorisation précise la durée pour laquelle elle est accordée, l'objet du transport, les liaisons ou les zones géographiques que l'entreprise peut desservir et le matériel qu'elle peut exploiter.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de délivrance, de modification ou de retrait de l'autorisation.

« Toutefois, ne relèvent pas du transport aérien public, les transports de passagers effectués sans escale lorsque les points d'origine et de destination sont confondus et lorsque la capacité d'emport de l'aéronef ne dépasse pas une limite fixée par décret en Conseil d'Etat. »

« Art. L. 330-3. — La consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement des services réguliers de transport de personnes entre un point d'origine et un point de destination situés sur le territoire national font l'objet d'une convention entre l'entreprise exploitante et l'Etat ou une collectivité territoriale, une chambre de commerce et d'industrie ou un établissement public intéressés.

« L'autorisation nécessaire pour effectuer ces services, prévue à l'article L. 330-1, est délivrée sous réserve de la conclusion de cette convention et après consultation des autorités régionales.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

IV. — Dans le titre III du livre III du code de l'aviation civile, il est inséré un article L. 330-8 ainsi rédigé :

« Art. L. 330-8. — Les programmes d'exploitation, les programmes généraux d'achat et de location de matériels volants, les conditions de transport et les tarifs des entreprises de transport aérien peuvent être soumis à homologation administrative pour les transports effectués à l'aide d'aéronefs dépassant un certain tonnage. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

V. — Sont abrogés le premier alinéa de l'article L. 330-4 du code de l'aviation civile et, dans le deuxième alinéa du même article, les mots : « et, le cas échéant, agréée ».

Art. 43. — Au regard des dispositions de l'article L. 330-1 du code de l'aviation civile, tel qu'il résulte du paragraphe III de l'article 42 ci-dessus, les autorisations ou agréments délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur de cet article valent autorisation jusqu'à la conclusion des conventions prévues audit article 42 (art. L. 330-3 du code de l'aviation civile).

TITRE III

Dispositions diverses.

Art. 44. — Sont considérés comme transports intérieurs pour l'application de la présente loi, dès lors que leur régime n'est pas fixé par des traités ou accords internationaux, les transports de personnes et de marchandises entre un point d'origine et un point de destination situés sur le territoire national.

Les dispositions de la présente loi s'appliquent sans préjudice des obligations découlant du traité instituant la Communauté économique européenne et des autres textes et accords internationaux régulièrement entrés en vigueur.

Les dispositions des chapitres III et IV du titre I^{er} de la présente loi s'appliquent aux transports de marchandises par canalisation. Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux infrastructures, équipements, matériels et technologies intéressant le transport de gaz régi par la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

Art. 45. — Sous réserve des dispositions législatives qui leur sont propres, la présente loi s'applique aux départements d'outre-mer, à l'exception du chapitre V du titre II.

Art. 46. — L'adaptation des dispositions de l'article 7, du chapitre IV du titre I^{er} et des chapitres II et III du titre II de la présente loi à la région d'Ile-de-France fera l'objet de dispositions législatives spéciales.

Art. 47. — L'adaptation des dispositions de la présente loi au cas des remontées mécaniques fera l'objet de dispositions législatives spéciales dans le cadre de la loi d'orientation de la politique de la montagne.

Art. 48. — Par dérogation à l'article 44 ci-dessus, sont considérées comme transports intérieurs pour l'application de la présente loi aux transports maritimes, les navigations réservées telles que définies aux articles 257-1 et 258-1 du code des douanes.

Pour les marins exerçant les navigations visées à l'alinéa précédent, les règles relatives aux conditions, à la durée et à la sécurité du travail demeurent définies par le code du travail maritime et la loi n° 67-405 du 20 mai 1967 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer et la sécurité à bord des navires ainsi que les textes pris pour leur application.

Les attributions consultatives dévolues par la présente loi au conseil national des transports sont, pour le transport maritime, exercées par le conseil supérieur de la marine marchande, en liaison avec le conseil national des transports.

Les textes d'application du chapitre I^{er} du titre I^{er} de la présente loi, lorsqu'ils concernent le transport maritime, sont pris après consultation du conseil supérieur de la marine marchande.

Art. 49. — Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi, en tant qu'elles concernent le transport intérieur, notamment :

— le titre I^{er} et le chapitre II du titre II du décret du 12 novembre 1938 relatif à la coordination du transport et au statut des bateliers ;

— les articles 19 à 24 de la loi du 22 mars 1941 sur l'exploitation réglementée des voies navigables et la coordination des transports par fer et par navigation intérieure ;

— l'article 72 de la loi n° 46-854 du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation de crédits pour l'exercice 1946 ;

— les articles 1^{er} à 4 et 9 à 12 de la loi n° 47-1684 du 3 septembre 1947 rétablissant et réglementant le Conseil supérieur des transports ;

— les articles 5, 6, 7 et 8 de la loi n° 49-874 du 5 juillet 1949 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier ;

— l'article 90 de la loi n° 50-928 du 8 août 1950 relative aux dépenses de fonctionnement des services civils pour l'exercice 1950 et à diverses dispositions d'ordre financier ;

— les articles 22, 23, 24 et 26 de la loi de finances (n° 52-401 du 14 avril 1952) pour l'exercice 1952 ;

— l'article 7 de la loi n° 79-475 du 19 juin 1979 relative aux transports publics d'intérêt local.

Ces abrogations prendront effet à mesure qu'entreront en vigueur les dispositions qui leur sont substituées.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 30 décembre 1982.

FRANÇOIS MITTERRAND.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
PIERRE MAUROY.

Le ministre d'Etat,
ministre de l'intérieur et de la décentralisation,
GASTON DEFFERRE.

Le ministre d'Etat, ministre du commerce extérieur,
MICHEL JOBERT.

Le ministre d'Etat, ministre des transports,
CHARLES FITERMAN.

Le ministre d'Etat, ministre du Plan
et de l'aménagement du territoire,
MICHEL ROCARD.

Le ministre d'Etat,
ministre de la recherche et de l'industrie,
JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT.

Le ministre des affaires sociales
et de la solidarité nationale,
PIERRE BÉRÉGOVOY.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
ROBERT BADINTER.

Le ministre délégué auprès du ministre des relations
extérieures, chargé des affaires européennes,
ANDRÉ CHANDERNAGOR.

Le ministre de l'économie et des finances,
JACQUES DELORS.

Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie
et des finances, chargé du budget,
LAURENT FABIUS.

Le ministre de l'éducation nationale,
ALAIN SAVARY.

Le ministre délégué aux affaires sociales,
chargé du travail,
JEAN AUROUX.

Le ministre du temps libre,
ANDRÉ HENRY.

Le ministre de l'urbanisme et du logement,
ROGER QUILLIOT.

Le ministre de la mer,
LOUIS LE PENSEC.

Le ministre de la consommation,
CATHERINE LALUMIÈRE.

Annexe n°4

Les sections 2 et 5 du titre III de la loi SRU

Section 2

Dispositions relatives à la coopération entre autorités organisatrices de transport

Article 111

Après l'article 30 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, il est inséré un chapitre III bis ainsi rédigé :

« Chapitre III BIS

« De la coopération entre les autorités

organisatrices de transport

« Art. 30-1. - Sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de transport peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transport afin de coordonner les services qu'elles organisent, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et rechercher la création d'une tarification coordonnée et des titres de transport uniques ou unifiés.

« Ce syndicat mixte peut organiser, en lieu et place de ses membres, des services publics réguliers ainsi que des services à la demande. Il peut à ce titre assurer, en lieu et place de ses membres, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.

« Il est régi par les articles L. 5721-2 et suivants du code général des collectivités territoriales.

« Art. 30-2. - Il peut être créé auprès de chaque syndicat mixte de transport institué par l'article 30-1 un comité des partenaires du transport public. Ce comité est notamment consulté sur l'offre, les stratégies tarifaires et de développement, la qualité des services de transport proposées par le syndicat mixte. Son avis peut être requis par le syndicat mixte sur tout autre domaine relevant de la compétence de ce dernier.

« Il est notamment composé de représentants des organisations syndicales locales des transports collectifs et des associations d'usagers des transports collectifs.

« Un décret précise la composition du comité, les conditions de désignation de ses membres ainsi que les modalités de son organisation et de son fonctionnement. »

Article 112

I. - Après l'article L. 5722-6 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5722-7 ainsi rédigé :

« Art. L. 5722-7. - Le syndicat mixte mentionné à l'article 30-1 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs peut prélever un versement destiné au financement des transports en commun dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, dès lors que ce syndicat associe au moins la principale autorité compétente pour l'organisation des transports urbains. Les conditions d'assujettissement, de recouvrement et de remboursement de ce versement sont identiques à celles prévues par les articles L. 2333-64 et suivants.

« Le taux de ce versement ne peut excéder 0,5 %. A l'intérieur d'un périmètre de transport urbain, ce taux est, le cas échéant, réduit de sorte que le total de ce taux et du taux maximum susceptible d'être institué par l'autorité compétente au titre de l'article L. 2333-67 n'excède pas le taux maximum qui serait autorisé au titre de ce même article dans un périmètre de transport urbain qui coïnciderait avec l'espace à dominante urbaine concerné par le prélèvement du syndicat.

II. - Dans le 1o de l'article L. 2333-64 du même code, les mots : « 20 000 habitants » sont remplacés par les mots : « 10 000 habitants ».

III. - Dans le deuxième alinéa de l'article L. 2333-67 du même code, le nombre : « 20 000 » est remplacé par le nombre : « 10 000 ».

Article 113

Après l'article 27 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, sont insérés deux articles 27-1 et 27-2 ainsi rédigés :

« Art. 27-1. - L'autorité compétente pour l'organisation des transports publics dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci met en place des outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité à l'intérieur du périmètre de transports urbains ainsi que pour les déplacements vers ou depuis celui-ci. En particulier, elle établit un compte « déplacements » dont l'objet est de faire apparaître pour les différentes pratiques de mobilité dans l'agglomération et dans son aire urbaine les coûts pour l'usager et ceux qui en résultent pour la collectivité ; elle met en place un service d'information multimodale à l'intention des usagers, en concertation avec l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les entreprises publiques ou privées de transport. Elle met en place un service de conseil en mobilité à l'intention des employeurs et des gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants.

« Art. 27-2. - Il peut être créé auprès de chaque autorité compétente pour l'organisation des transports publics mentionnée à l'article 27-1 un comité des partenaires du transport public. Ce comité est consulté sur l'offre, les stratégies

tarifaires et de développement, la qualité des services de transport, le service d'information multimodale à l'intention des usagers proposés par cette autorité.

« Il est notamment composé de représentants des organisations syndicales locales des transports collectifs et des associations d'usagers des transports collectifs.

« Un décret précise la composition du comité, les conditions de désignation de ses membres ainsi que les modalités de son organisation et de son fonctionnement. »

[....]

Section 5

Dispositions relatives

aux transports collectifs d'intérêt régional

Article 124

Après l'article 21 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, sont insérés deux articles 21-1 et 21-3 ainsi rédigés :

« Art. 21-1. - En sus des services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional au sens de l'article 29 de la présente loi, et sans préjudice des dispositions particulières prévues aux articles L. 4413-3 et L. 4424-26 du code général des collectivités territoriales, la région, en tant qu'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, est chargée, à compter du 1er janvier 2002, de l'organisation :

« - des services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui sont les services ferroviaires de voyageurs effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux ;

« - des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés.

« A ce titre, la région décide, sur l'ensemble de son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'utilisateur, en tenant compte du schéma national multimodal de services collectifs de transport de voyageurs et du schéma régional de transport, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements, de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant. Les régions exercent leurs compétences en matière de tarifications dans le respect des principes du système tarifaire national. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de voyageurs.

« Un décret en Conseil d'Etat 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. »

« Art. 21-3. - Il peut être créé auprès de chaque région en tant qu'autorité organisatrice des transports mentionnés à l'article 21-1 un comité régional des partenaires du transport public. Ce comité est consulté sur l'offre, les stratégies tarifaires et de développement, la qualité des services de transport proposés par la région.

« Il est notamment composé de représentants des organisations syndicales des transports collectifs, des associations d'usagers des transports collectifs, des organisations professionnelles patronales et des organismes consulaires.

« Un décret précise la composition du comité, les conditions de désignation de ses membres, ainsi que les modalités de son organisation et de son fonctionnement. »

Article 125

Après l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1614-8-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1614-8-1. - A compter du 1er janvier 2002, les charges transférées aux régions du fait du transfert de compétences prévu à l'article 21-1 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs sont compensées dans les conditions fixées par les articles L. 1614-1 à L. 1614-3, sous réserve des dispositions du présent article.

« La compensation du transfert de compétences mentionnée à l'alinéa précédent, prise en compte dans la dotation générale de décentralisation attribuée aux régions, est constituée :

« - du montant de la contribution pour l'exploitation des services transférés ;

« - du montant de la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés ;

« - du montant de la dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en oeuvre à la demande de l'Etat.

« Pour l'année 2002, le montant de cette compensation est établi, pour ce qui concerne la part correspondant à la contribution pour l'exploitation des services transférés, sur la référence de l'année 2000. Le montant total de cette compensation est revalorisé en appliquant les taux de croissance de la dotation globale de fonctionnement fixés pour 2001 et 2002.

« Le montant de cette compensation est constaté pour chaque région, pour l'année 2002, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur, du ministre chargé du budget et du ministre chargé des transports après avis de la région.

« La part de la compensation correspondant à la contribution pour l'exploitation des services transférés donnera lieu à révision, au titre de la dotation de 2003, pour tenir compte des incidences sur les charges du service ferroviaire régional, des nouvelles règles comptables mises en oeuvre par la Société nationale des chemins de fer français. Cette révision s'effectue sur la base des services de l'année 2000 et sera constatée sous la forme définie à l'alinéa précédent.

« Toute disposition législative ou réglementaire ayant une incidence financière sur les charges transférées en application de l'article 21-1 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée donne lieu à révision dans les conditions prévues aux articles L. 1614-1 à L. 1614-3. Cette révision a pour objet de compenser intégralement la charge supplémentaire pour la région résultant de ces dispositions.

« Toute modification des tarifs sociaux décidée par l'Etat, entraînant une charge nouvelle pour les régions, donne lieu à une révision, à due proportion, du montant de la contribution visée au troisième alinéa.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article. »

Article 126

Après l'article 21 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, il est inséré un article 21-2 ainsi rédigé :

« Art. 21-2. - Dans le cadre des règles de sécurité fixées par l'Etat et pour garantir le développement équilibré des transports ferroviaires et l'égalité d'accès au service public, la Société nationale des chemins de fer français assure la cohérence d'ensemble des services ferroviaires intérieurs sur le réseau ferré national. »

Article 127

Les modifications des services d'intérêt national, liées à la mise en service d'une infrastructure nouvelle ou consécutives à une opération de modernisation approuvée par l'Etat et qui rendent nécessaire une recomposition de l'offre des services régionaux de voyageurs, donnent lieu à une révision de la compensation versée par l'Etat au titre du transfert de compétences dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Article 128

L'Etat contribue à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissements d'une durée de cinq ans à compter de la date du transfert de compétences.

Article 129

Après l'article 21 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, il est inséré un article 21-4 ainsi rédigé :

« Art. 21-4. - Une convention passée entre la région et la Société nationale des chemins de fer français fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale.

« Le ministre chargé des transports tranche les litiges relatifs à l'attribution des sillons ferroviaires.

« Un décret en Conseil d'Etat précise le contenu de la convention, les modalités de règlement des litiges entre les régions et la Société nationale des chemins de fer français, ainsi que les conditions dans lesquelles le ministre chargé des transports tranche les différends relatifs à l'attribution des sillons ferroviaires. »

Article 130

Il est inséré, après l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, un article L. 1612-15-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1612-15-1. - En cas d'absence de convention visée à l'article 21-4 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, le préfet de région peut mettre en oeuvre, dans les conditions de l'article L. 1612-15, une procédure d'inscription d'office au budget de la région, au bénéfice de la Société nationale des chemins de fer français dans la limite de la part de la compensation visée au quatrième alinéa de l'article L. 1614-8-1. »

Article 131

Pour permettre aux régions d'assurer leurs responsabilités dans le maintien de la pérennité du service public de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional, l'Etat et Réseau ferré de France les informent de tout projet de modification de la consistance ou des caractéristiques du réseau ferré national dans leur ressort territorial, de tout projet de réalisation d'une nouvelle infrastructure, de modification, d'adaptation de l'infrastructure existante ainsi que de tout changement dans les conditions d'exploitation du réseau ferré national dans leur ressort territorial.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

Article 132

Tout projet de modification des modalités de fixation des redevances d'infrastructures ferroviaires au sens de l'article 13 de la loi no 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » doit faire l'objet d'une consultation et d'un avis de la ou des régions concernées.

Article 133

Il est inséré, après l'article 21 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, un article 21-5 ainsi rédigé :

« Art. 21-5. - Lorsqu'une liaison se prolonge au-delà du ressort territorial de la région, celle-ci peut passer une convention avec une région limitrophe, ou avec le

Syndicat des transport d'Ile-de-France, pour l'organisation des services définis à l'article 21-1.

« La mise en oeuvre de ces services fait l'objet d'une convention d'exploitation particulière entre l'une ou les deux autorités compétentes mentionnées à l'alinéa précédent et la Société nationale des chemins de fer français, sans préjudice des responsabilités que l'Etat lui a confiées pour l'organisation des services d'intérêt national.

« La région peut, le cas échéant, conclure une convention avec une autorité organisatrice de transport d'une région limitrophe d'un Etat voisin pour l'organisation de services ferroviaires régionaux transfrontaliers de voyageurs dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales et les traités en vigueur. A défaut d'autorité organisatrice de transport dans la région limitrophe de l'Etat voisin, la région peut demander à la Société nationale des chemins de fer français de conclure une convention avec le transporteur compétent de l'Etat voisin pour l'organisation de tels services transfrontaliers. »

Article 134

I. - Avant le dernier alinéa de l'article L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« A compter du 1er janvier 2002, les dépenses réalisées en application des dispositions prévues à l'article 21-1 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs n'entrent pas dans l'assiette du prélèvement, à due concurrence, de la compensation forfaitaire des charges transférées. »

II. - Les dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 4332-5 du même code sont abrogées à compter du 1er janvier 2004.

Article 135

L'article 22 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 22. - L'organisation des transports ferroviaires inscrits au plan régional des transports, établi et tenu à jour par le conseil régional après avis des conseils généraux et des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains, fait l'objet de conventions passées entre la région et la Société nationale des chemins de fer français.

« La région est consultée sur les modifications de la consistance des services assurés dans son ressort territorial par la Société nationale des chemins de fer français, autres que les services d'intérêt régional au sens de l'article 21-1.

« Il peut être créé des comités de ligne, composés de représentants de la Société nationale des chemins de fer français, d'usagers, de salariés de la Société nationale des chemins de fer français et d'élus des collectivités territoriales pour examiner la définition des services ainsi que tout sujet concourant à leur qualité.

« Toute création ou suppression de la desserte d'un itinéraire par un service de transport d'intérêt national ou de la desserte d'un point d'arrêt par un service national ou international est soumise pour avis aux départements et communes concernés.

« Toute création ou suppression de la desserte d'un itinéraire par un service régional de voyageurs ou de la desserte d'un point d'arrêt par un service régional de voyageurs est soumise pour avis aux départements et aux communes concernés. »

Article 136

L'article 16 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée est complétée par un alinéa ainsi rédigé :

« Les comités départementaux et régionaux des transports sont consultés sur l'organisation des transports ferroviaires inscrits au plan régional des transports. »

Article 137

Il est créé, auprès du ministre chargé des transports, un comité national de suivi de la décentralisation des services voyageurs d'intérêt régional. Ce comité est consulté sur l'ensemble des questions liées au transfert de compétences prévu à l'article 124. Il est composé de représentants des régions, de l'Etat, de Réseau ferré de France et de la Société nationale des chemins de fer français.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.

Article 138

Les dispositions du premier alinéa de l'article 22 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée sont abrogées à compter du 1er janvier 2002.

Article 139

Cinq ans après la date du transfert de compétences visée à l'article 21-1 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, le Gouvernement déposera un rapport au Parlement portant bilan de ce transfert de compétences établi sur la base d'une évaluation conjointe diligentée par l'Etat et les régions.

Ce bilan portera notamment sur l'évolution quantitative et qualitative des services ainsi que leur financement, les relations entre les régions et la Société nationale des chemins de fer français, le développement de l'intermodalité, la tarification et le maintien de la cohérence du système ferroviaire.

Annexe n°5

Carte du réseau ferré national

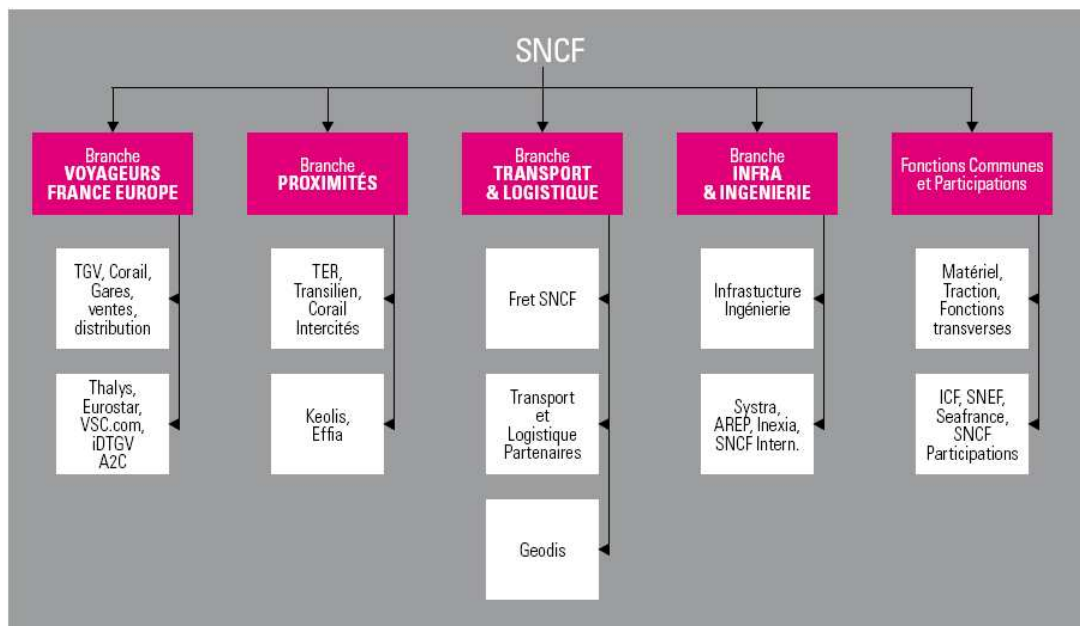


Annexe n°6

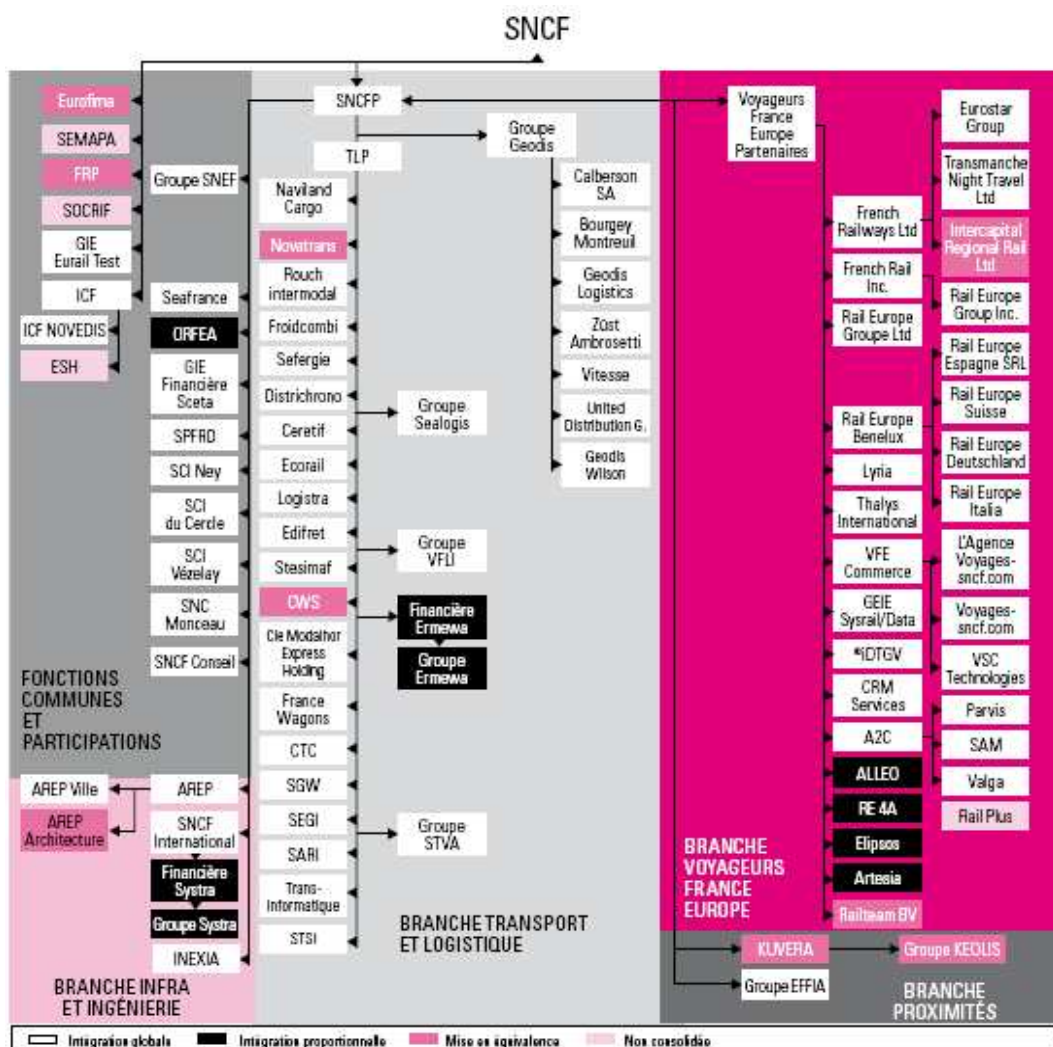
L'organisation du groupe SNCF¹

¹ Source : SNCF

- Organisation simplifiée



- Organisation juridique



Annexe n°7

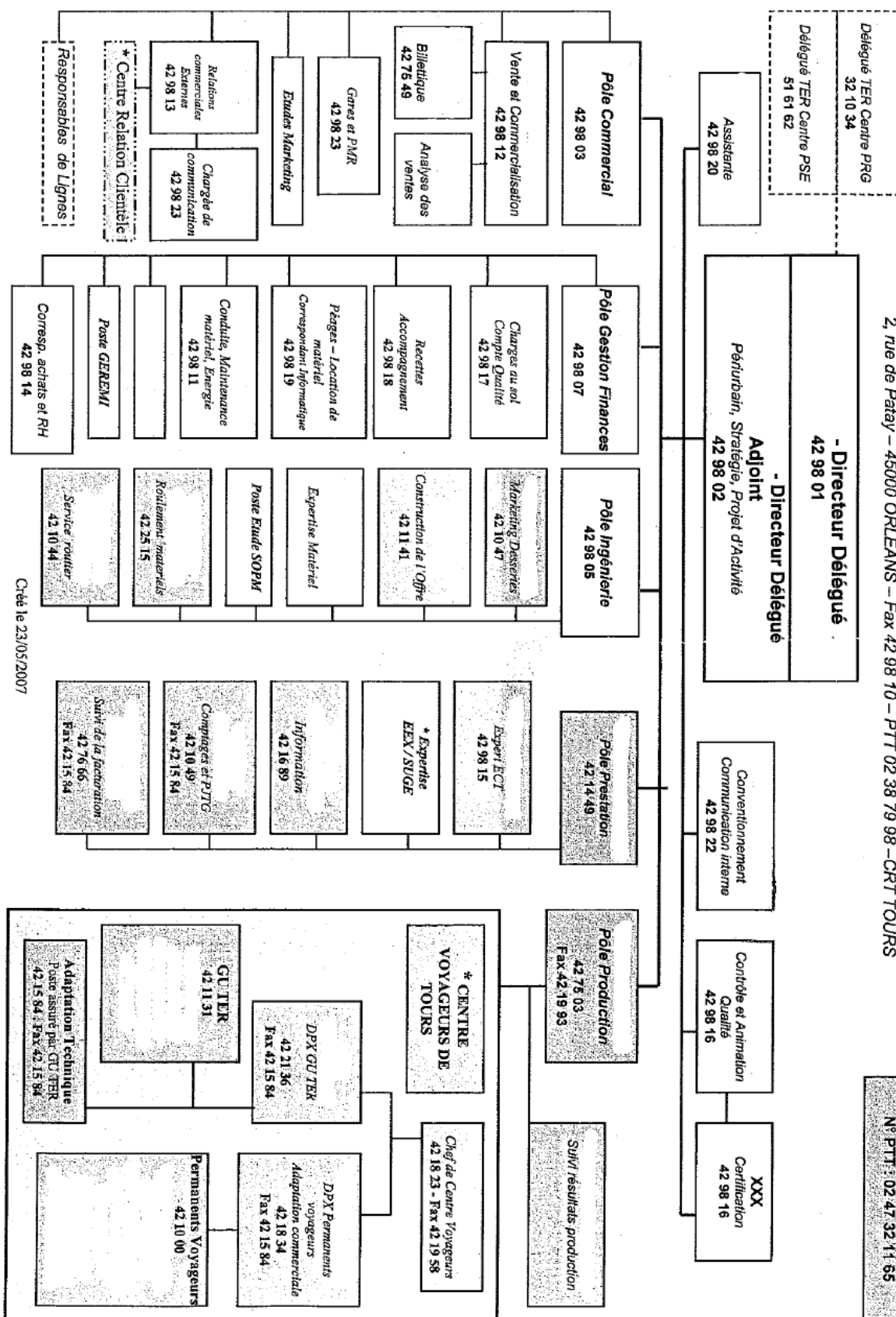
Organigramme de la DDTER Centre¹

¹ Source : SNCF

DIRECTION DELEGUEE TER CENTRE

2, rue de Patay – 45000 ORLEANS – Fax 42 98 10 – PTT 02 38 79 98 – CRT TOURS

* Collaborateurs basés à Tours
Fax Tours SNCF : 42 11 65
N° PTT : 02 47 32 11 65

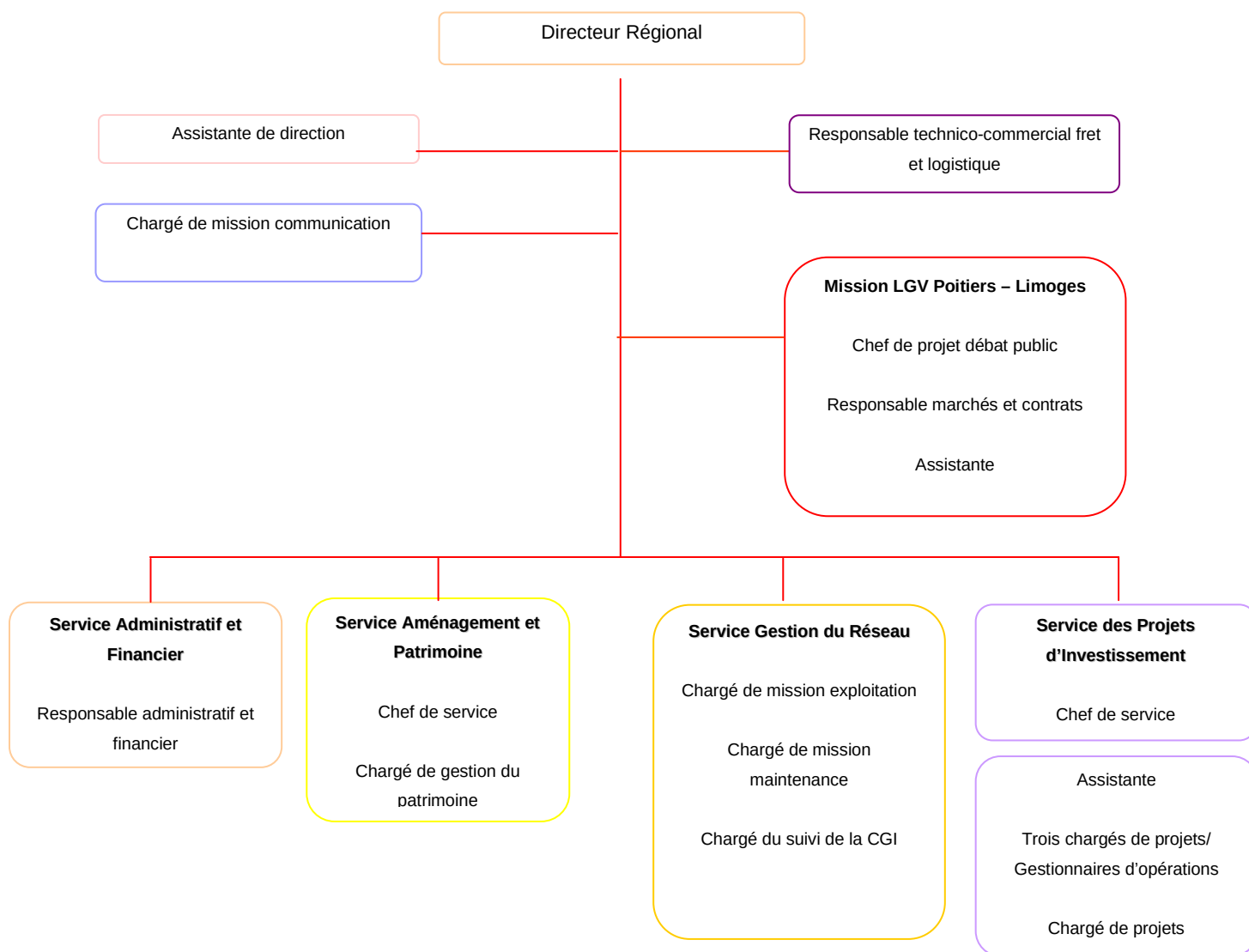


Annexe n°8

Organigramme de la direction régionale RFF

Centre-Limousin¹

¹ Source : RFF



- TABLE DES MATIÈRES -

REMERCIEMENTS	5
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	13
INTRODUCTION GENERALE	19
1. (RE)INVESTIR UN TERRAIN DELAISSE PAR LA SCIENCE POLITIQUE	26
1.1. LES POLITIQUES REGIONALES, UN OBJET DE RECHERCHE PASSE DE MODE ?	27
1.1.1. Des institutions sans politiques : du « régionalisme fonctionnel » au « système politico-administratif local »	28
1.1.2. Des institutions tributaires de leurs politiques : de la décentralisation à l'analyse des politiques régionales	29
1.1.3. Des institutions en voie de « normalisation » : l'« acte II » de la décentralisation et le reflux des études sur les politiques régionales	33
2.2. QUELQUES « POINTS AVEUGLES » DES TRAVAUX SUR L'ACTION PUBLIQUE REGIONALE	35
2.3. LES POLITIQUES REGIONALES DE TRANSPORTS COLLECTIFS, UN TERRAIN ABANDONNE A LA GEOGRAPHIE ET A L'ECONOMIE	37
2.4. QUESTIONNER LES OBJETS TECHNIQUES : UN ENJEU DE CONNAISSANCE ET UN ENJEU DEMOCRATIQUE	41
2. LES USAGES REGIONAUX DE LA COMPETENCE « TRANSPORTS COLLECTIFS » : PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES DE RECHERCHE	44
3. LA CONSTRUCTION DE LA GRILLE D'ANALYSE	47
3.1. UNE APPROCHE COMPARATIVE DES POLITIQUES REGIONALES	47
3.1.1. Pourquoi comparer ?	47
3.1.2. Le choix des régions comparées	49
3.2. UNE APPROCHE DE L'ACTION PUBLIQUE « AU CONCRET »	53
3.3. UNE APPROCHE COMBINEE ET « INDISCIPLINEE » D'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES	55
3.3.1. La nécessité de combiner les approches	56
3.3.2. Les vertus de l'indiscipline	59
4. LE RECUEIL DES DONNEES	63
4.1. PETIT EXERCICE DE REFLEXIVITE	63
4.2. LES ENTRETIENS, TECHNIQUE PRIVILEGIEE DE COLLECTE DES DONNEES	65
4.2.1. L'usage de l'entretien	65
4.2.2. Constitution et mobilisations du corpus	70
4.3. LES AUTRES TECHNIQUES DE COLLECTE DES DONNEES	72
4.3.1. Le travail documentaire	72
4.3.2. Tirer profit de notre présence à RFF	74
4.3.3. L'envoi d'un questionnaire aux conseils régionaux	76

5. ORGANISATION DE LA THESE	78

PREMIERE PARTIE LES TEMPORALITES DU PROCESSUS

CHAPITRE 1 - LA LONGUE FABRIQUE D'UNE REFORME « CONSENSUELLE »	87

1. LA REFORME INCERTAINE : DE LA « REGIONALISATION » MALGRE LES REGIONS A LA REGIONALISATION AVEC LES REGIONS	90
1.1. LES COLLECTIVITES LOCALES, INSTRUMENTS DE GESTION DU DECLIN	91
1.1.1. L'émergence d'un « nouvel esprit commercial » à la SNCF	91
1.1.2. L'omnibus, entre tentatives de relance localisées et programmes de contraction du réseau	99
1.2. LA LOTI : DE LA PROMOTION DU SERVICE PUBLIC A LA REGIONALISATION A MINIMA	107
1.3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOTI ET LES STRATEGIES D'ENROLEMENT DU SERVICE D'ACTION REGIONALE DE LA SNCF	114
1.3.1. Des incitations au conventionnement	114
1.3.2. Intéresser les élus régionaux par le marketing et l'innovation technologique	121
2. LA RELANCE DU PROCESSUS, OBJET D'UN CONSENSUS ELARGI	131
2.1. LA REGIONALISATION, UNE REPONSE A LA CRISE FINANCIERE DE LA SNCF	131
2.1.1. Les conditions d'une mise à l'agenda	132
2.1.2. L'adhésion de fait des syndicats de cheminots : la régionalisation à l'épreuve du mouvement social de 1995	142
2.2. DE L'EXPERIMENTATION A LA GENERALISATION : LA CONSOLIDATION DU CONSENSUS	149
2.2.1. Une expérimentation « réversible » pour rendre le processus irréversible	149
2.2.2. Le consensus par-delà l'alternance	157
2.2.3. La généralisation, entre consensus et tensions dans les négociations financières	164
CONCLUSION – LA CONSTRUCTION PAR ETAPES DU COMPROMIS	170

CHAPITRE 2 – DES POLITIQUES REGIONALES MARQUEES PAR DES PHENOMENES D'INERTIE	173

1. PRECOCITE ET BENEFICES DURABLES	175
1.1. L'ACTION DES REGIONS EN MATIERE DE TRANSPORTS COLLECTIFS : UNE PERSPECTIVE DIACHRONIQUE	176
1.1.1. Alsace : une région « pionnière »	176

1.1.2. Centre : un investissement précoce	180
1.1.3. Languedoc-Roussillon : un investissement important après un long désintérêt	183
1.1.4. Midi-Pyrénées : de l'extrême précocité au déclassement temporaire	185
1.2. DE LA PRECOCITE AU <i>TIMING</i> DE L'ACTION PUBLIQUE	189
CONCLUSION INTERMEDIAIRE – TEMPORALITE ET CUMULATIVITE DE L'ACTION PUBLIQUE	196
2. UN PASSE PRESENT : L'ACTION PUBLIQUE REGIONALE SOUS CONTRAINTE MATERIELLE	196
2.1 L'INFRASTRUCTURE EN HERITAGE	197
2.1.1. La construction de la contrainte matérielle	198
2.1.2. De la constitution des réseaux à la mise en œuvre des politiques régionales	211
2.1.3. Quand l'infrastructure trace des sentiers de dépendance	216
2.2. LA « LONGUE VIE » DES PROJETS FERROVIAIRES REGIONAUX	218
2.3. CONTRAINTES D'INFRASTRUCTURE ET MARGES D'ACTION REGIONALE	227
2.3.1. Entre « bricolage » de solutions et évolution de la contrainte d'infrastructure	227
2.3.2. Et pourtant... le changement existe	232
CONCLUSION – L'IMPASSE DU SENTIER DE DEPENDANCE	235
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	239

DEUXIEME PARTIE

LES REGIONS FACE AUX ACTEURS SECTORIELS

CHAPITRE 3 – POLITIQUES REGIONALES ET POLITIQUES SECTORIELLES	249
1. LE TER FACE A LA HIERARCHIE DES NORMES SECTORIELLES	250
1.1. UNE NORME COMMERCIALE DOMINANTE	250
1.1.1. Transport ferroviaire et référentiel de marché	251
1.1.2. Le TGV, « locomotive » de la SNCF	259
1.2. LE TER, PARENT PAUVRE DU SYSTEME FERROVIAIRE ? LA HIERARCHIE DES NORMES AU CONCRET	263
1.2.1. La place du TER dans les processus d'allocation des sillons	263
1.2.2. L'avenir incertain des lignes régionales	273
1.2.3. Dessertes régionales et tarification de l'infrastructure	280
CONCLUSION INTERMEDIAIRE – QUAND LA REGIONALISATION BOUSCULE LA NORME COMMERCIALE	292

2. DES POLITIQUES REGIONALES SECTORISEES	288
2.1. TRANSPORTS COLLECTIFS REGIONAUX ET DYNAMIQUES TRANSECTORIELLES	289
2.1.1. Entre injonctions du niveau central et stratégies régionales de légitimation : transports collectifs, aménagement du territoire et développement durable	289
2.1.2. Un nouvel impératif transsectoriel : l'accessibilité des personnes à mobilité réduite	296
2.2. SECTORIALITE NATIONALE ET SECTORIALITE REGIONALE	299
CONCLUSION – LA REGIONALISATION, VECTEUR DE NOUVELLES REGULATIONS SECTORIELLES	305
 CHAPITRE 4 – L'EXPERTISE COMME COMPETENCE SECTORIELLE	 309
1. ÉLITES SECTORIELLES ET SAVOIRS SPECIALISES : DU MONOPOLE A LA CONTESTATION	310
1.1. LES ELITES DES POLITIQUES FERROVIAIRES	310
1.2. LES MISES A L'EPREUVE DE L'EXPERTISE SECTORIELLE	318
2. LA CONSTITUTION DE CAPACITES D'EXPERTISE, UN ENJEU MAJEUR POUR LES REGIONS	321
2.1. L'ADMINISTRATION DES TRANSPORTS DANS LES CONSEILS REGIONAUX	321
2.1.1. Les effectifs : du micro-service à la super-direction	323
2.1.2. Le statut : d'abord des fonctionnaires territoriaux	328
2.1.3. Le parcours : difficultés de recrutement et « valse » des spécialistes	332
2.1.4. Stratégies de recrutement et composition des services	335
2.2. L'IMPROBABLE REDISTRIBUTION DE L'EXPERTISE SECTORIELLE	338
2.3. D'AUTRES VECTEURS D'EXPERTISE : L'EXTERNALISATION ET LA MUTUALISATION	341
2.3.1. Un recours fréquent aux bureaux d'études	341
2.3.2. L'ARF, le GART et leur réseau d'échanges	344
3. EXPERTISE SECTORIELLE ET ACTEURS DES POLITIQUES REGIONALES : UN ETAT DES FORCES EN PRESENCE	350
3.1. LES DIFFICULTES DE POSITIONNEMENT DES DRE	350
3.2. DES ACTEURS FERROVIAIRES MIEUX STRUCTURES	355
CONCLUSION – VERS UNE REDEFINITION PARTIELLE DU SECTEUR	359

CHAPITRE 5 – DES SYSTEMES D’ACTEURS REGIONAUX AU FONCTIONNEMENT DIFFERENCIE	363
PREAMBULE – POURQUOI DES « SYSTEMES D’ACTEURS » REGIONAUX ?	365
1. PANORAMA DES SYSTEMES D’ACTEURS REGIONAUX	369
1.1. ALSACE : L’EUPHEMISATION DES CONFLITS	369
1.2. CENTRE : UNE FORTE MEFIANCE ENVERS L’ÉTAT	379
1.3. LANGUEDOC-ROUSSILLON : LA DIFFICILE PROGRESSION DU TRAVAIL COLLECTIF	387
1.4. MIDI-PYRENEES : LA REGION CONTRE LA SNCF, TOUT CONTRE	394
CONCLUSION INTERMEDIAIRE – STABILITE ET MEMOIRE DES SYSTEMES D’ACTEURS	410
2. LES CONVENTIONS REGION-SNCF A L’EXAMEN	403
2.1. LE RESULTAT D’UN APPRENTISSAGE	403
2.2. L’EXPRESSION D’UN ETAT DES RELATIONS REGION-SNCF ET D’UN MODE D’ACTION REGIONALE	411
3. ACTION PUBLIQUE ET GOUVERNANCE REGIONALES	417
3.1. DES STYLES REGIONAUX D’ACTION PUBLIQUE ?	417
3.2. GOUVERNANCE REGIONALE : PREMIERS ELEMENTS D’ANALYSE	419
CONCLUSION - STANDARDISATION ET DIFFERENCIATION DE L’ACTION PUBLIQUE	423
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	427

TROISIEME PARTIE

L’ACTION REGIONALE A L’EPREUVE DES TERRITOIRES

CHAPITRE 6 – ACTION REGIONALE, POLITIQUE ET TERRITOIRES 435

1. L’IMPORTANCE RELATIVE DE LA COULEUR POLITIQUE	436
1.1. TRANSPORTS COLLECTIFS REGIONAUX ET PARTIS POLITIQUES	437
1.1.1. Le train est-il de gauche (et l’automobile de droite) ?	437
1.1.2. Les partis écologistes : la promotion des modes de transports alternatifs à l’automobile	441
1.1.3. Le Parti communiste : le train plus que les transports collectifs	444
1.2. L’INFLUENCE SUR L’ACTION REGIONALE DES PARTIS POLITIQUES FAVORABLES AUX TRANSPORTS COLLECTIFS	448

1.2.1. Les partis écologistes : une influence inégale et déclinante	448
1.2.2. La « confrérie » des vice-présidents communistes	458
CONCLUSION INTERMEDIAIRE – L’ORIENTATION DE L’ACTION PUBLIQUE AU-DELA DE L’IDEOLOGIE PARTISANE	462
2. LE POIDS DU LEADERSHIP POLITIQUE TERRITORIAL	463
2.1. LES TRANSPORTS COLLECTIFS : NON-ENJEU ELECTORAL MAIS ENJEU DE LEGITIMATION MAJEUR	463
2.1.1. Une déconnexion entre action publique et dynamiques électorales	464
2.1.2. Le caractère légitimant des transports collectifs	465
2.2. <i>LEADERSHIP</i> POLITIQUE TERRITORIAL ET CHANGEMENT D’ACTION PUBLIQUE	471
3. LA DEFENSE D’INTERETS TERRITORIALISES	479
3.1. POLITIQUES REGIONALES ET TERRITOIRES D’IMPLANTATION POLITIQUE	480
3.1.1. Les conseillers régionaux, représentants du sol	480
3.1.2. L’orientation territoriale des politiques régionales	483
3.1.3. La mise en circulation du matériel roulant entre considérations fonctionnelles, politiques et techniques	489
3.2. FAVORISER LES INTERETS ECONOMIQUES REGIONAUX ?	492
3.2.1. Les transports collectifs régionaux : un enjeu limité pour les acteurs économiques	493
3.2.2. Aider les industries ferroviaires	495
3.2.3. Soutenir le transport de fret	499
3.3. DES INTERETS TERRITORIAUX A L’INTERET GENERAL LOCAL : LE TER ET LES MOBILISATIONS EN FAVEUR DU TGV	502
CONCLUSION – LE <i>LEADERSHIP</i> POLITIQUE TERRITORIAL ET LA CONSTRUCTION DU SENS DE L’ACTION PUBLIQUE	509
CHAPITRE 7 – L’ACTION PUBLIQUE TRANSTERRITORIALE	513
PREAMBULE – ESPACES FONCTIONNELS ET TERRITOIRES INSTITUTIONNELS	515
1. LES TRANSPORTS COLLECTIFS A L’EPREUVE DES RAPPORTS ENTRE ECHELONS REGIONAUX ET INFRAREGIONAUX	520
1.1. LA GARE TER, DES PROJECTIONS TRANSTERRITORIALES AUX COOPERATIONS INSTITUTIONNELLES	521
1.2. COOPERER POUR ORGANISER L’INTERMODALITE	524
1.2.1. Décentralisation « à la française » et organisation de l’intermodalité	525
1.2.2. Instaurer une tarification ou une billettique multimodale	534
1.2.3. AO, exploitants : les enjeux d’une coopération à deux niveaux	549
1.3. LA MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS HYBRIDES	553
1.3.1. Mi-urbain, mi-régional : la « magie » du tram-train	554
1.3.2. Des trains et des trams : le transport (péri)urbain sur rails	566

1.3.3. Le dépassement de la LOTI « par le bas »	572
1.4. LA REGIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE, DE LA DIFFERENCIATION TERRITORIALE AUX INEGALITES SOCIO-SPATIALES ?	574
1.4.1. L'impératif coopératif, ou l'insaisissable « territoire pertinent »	574
1.4.2. La régionalisation contre l'égalité socio-spatiale ?	578
2. LES DEPLACEMENTS EXTRAREGIONAUX, UN ENJEU INEGALEMENT CONSTRUIT	584
2.1. LES DEPLACEMENT INTERREGIONAUX	584
2.1.1. L'interrégionalité, un impensé	585
2.1.2. Un enjeu central dans les régions limitrophes de l'Île-de-France	588
2.2. LES DEPLACEMENT TRANSFRONTALIERS	594
2.2.1. Des espaces fonctionnels sous contraintes	594
2.2.2. Des transports collectifs régionaux à l'Europe	598
CONCLUSION – L'ACTION PUBLIQUE TRANSTERRITORIALE ENTRE ESPACES FONCTIONNELS, TERRITOIRES INSTITUTIONNELS ET POLITIQUE	623
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE	611
CONCLUSION GENERALE	615
1. POLITIQUE SECTORIELLE ET TERRITOIRE	619
2. LE POLITIQUE AU MIROIR DU TECHNIQUE	622
3. POUR UNE APPROCHE POLITIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE REGIONALE	626
LISTE DES ENCADRES, FIGURES ET ILLUSTRATIONS	631
BIBLIOGRAPHIE ET AUTRES SOURCES ECRITES	635
ANNEXES	681
TABLE DES MATIÈRES	745

Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique

En 2002, la régionalisation de l'action publique a franchi une étape importante avec le transfert aux Régions, à l'issue d'une expérimentation de cinq ans, d'une nouvelle compétence en matière de transports collectifs. Ce travail de doctorat tente de comprendre de quoi dépendent les usages régionaux de cette compétence et ce que ces usages traduisent en termes de recompositions de l'action publique. Reposant sur une analyse comparée de quatre régions (Alsace, Centre, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées), il s'attache à saisir l'action publique « au concret » à partir d'une combinaison d'approches empiriques et théoriques. Alors que l'étude des politiques de transport a été abandonnée depuis longtemps à d'autres disciplines (géographie et économie, notamment), la mobilisation d'une approche de science politique permet d'éclairer cet objet sous un jour nouveau. Le transport ferroviaire représente l'archétype même du secteur avec ses élites, son expertise et ses normes. Il constitue également un domaine où les réalisations ont une forte dimension spatiale, matérielle et technique. Ces spécificités impriment leur marque aux politiques régionales et soulèvent des questions concernant les rapports entre secteur et territoires, ainsi qu'entre technique et politique. En même temps, l'étude de la régionalisation des transports collectifs apporte des éléments substantiels à l'analyse de la Région et du pouvoir à cette échelle. Elle permet de dégager des pistes pour une approche renouvelée des politiques régionales.

The Regions, Public Transport, and the Dynamics of Public Policy

In 2002, the regionalization of public policy reached a new stage at the end of a five year experimentation, with the transfer to the Regions of a new responsibility in public transport. This doctoral thesis is an attempt at understanding on what factors regional transport policies depend, and what it reveals in terms of the transformation of public policy. Basing our thesis on a comparative analysis of four regions (Alsace, Centre, Languedoc-Roussillon and Midi-Pyrénées), we have studied public policy in a concrete way, through a combination of empirical and theoretical approaches. While the study of public transport has long been left to other academic fields (such as geography and economy, among others), resorting to a political science approach enabled us to shed new light on this object. Rail transport is the very archetype of the sector with its own elite, expertise and norms. It is also a sector in which policy outputs have a marked spatial, material and technical dimension. These specificities have an impact on regional policies and raise questions concerning the relations between sector and territories, as well as between technique and politics. At the same time, the study of railway regionalization is a means to further the analysis of the Region and regional power. It brings into focus new orientations, thus paving the way for a renewed approach to regional policy.

Discipline : science politique

Mots-clés : action publique ; transports collectifs ; transport ferroviaire ; régionalisation ; politiques régionales ; France

CEPEL – UMR 5112

Faculté de droit

39, rue de l'Université

34060 MONTPELLIER Cedex 2