



HAL
open science

Schémas régionaux de transport : contenu des documents soumis à délibération

Benoît Thomé, Victor da Fonseca, Norbert Mainfrey

► To cite this version:

Benoît Thomé, Victor da Fonseca, Norbert Mainfrey. Schémas régionaux de transport : contenu des documents soumis à délibération. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 1999, 39 p., 12 références bibliographiques, tableaux, graphiques, illustrations en couleurs. hal-02150461

HAL Id: hal-02150461

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02150461v1>

Submitted on 7 Jun 2019

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.

Centre d'Etudes sur les Réseaux,
les Transports, l'Urbanisme
et les constructions publiques

Département mobilité, transports et services urbains

SCHÉMAS RÉGIONAUX DE TRANSPORT
Contenu des documents soumis à délibération

Auteurs :

Benoît THOMÉ – CERTU

Victor DA FONSECA – CETE de l'Est

Norbert MAINFREY – CETE de l'Est

Janvier 1999

Organisme commanditaire : CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques Département mobilité, transports et services urbains 9, rue Juliette Récamier 69 456 Lyon cedex 06			
Titre : <i>SCHÉMAS RÉGIONAUX DE TRANSPORT</i>			
Sous titre : <i>Contenu des documents soumis à délibération</i>		Langue : français	
Auteurs : Benoît THOMÉ – CERTU Victor DA FONSECA – CETE de l'Est Norbert MAINFREY – CETE de l'Est		Date d'achèvement : Janvier 1999	
Remarques préliminaires : Après la publication d'un point sur l'avancement des démarches SRT en mars 1998, ce rapport d'étude complète l'état des lieux des schémas régionaux de transports. Il s'appuie sur une analyse des documents approuvés par les conseils de 12 régions. Cette analyse est précédée d'un bref rappel historique de l'organisation des transports régionaux.			
Résumé : Moins d'un an après la création des Etablissements Publics Régionaux, en 1973, l'Etat, alors seule autorité compétente en matière de transports, demande à ces derniers de réaliser des Schémas Régionaux des Transports Collectifs. Les lois de décentralisation et la LOTI vont systématiser les conventions Régions / SNCF et donneront naissance au concept de TER. Mais la crise du transport ferroviaire et la dégradation des relations entre collectivités locales et la Société Nationale ont conduit à une situation de quasi-blocage. Le rapport Haenel propose une expérimentation de la régionalisation des transports ferroviaires. Cette expérimentation relance la planification régionale des transports, mais avec une approche plus globale, concernant tous les modes dans une recherche de complémentarité intermodale. Les SRTC deviennent SRT. Toutes les régions se sont prêtées à l'exercice. La diversité des schémas étonne dès la première lecture, et s'explique tant par les diversités régionales que par l'absence de texte définissant précisément les SRT. Elle révèle également un certain nombre de questions restées en suspens, portant sur le contenu des schémas (modes pris en compte, précisions des solutions envisagées ...) ou sur leur méthode d'élaboration (niveau de concertation). Les réflexions lancées au moment des schémas sont également l'occasion de prises de positions, ou de débats non encore conclus, sur le rôle des Régions dans le paysage politique français et européen ; les régions aspirent à jouer un rôle de fédérateur des politiques locales et d'articulation entre l'Etat et les collectivités. Les schémas « post Haenel » sont encore très centrés sur l'organisation de la desserte de transports en commun. Toutefois certains abordent les problèmes liés aux véhicules individuels, d'autres se posent des questions sur la cohabitation du transport de voyageurs et le transport de marchandises. L'évolution des schémas n'est pas terminée, et bientôt pourrait naître une troisième génération de schéma, que l'on pressent dès aujourd'hui, s'appuyant sur l'analyse globale des déplacements, les SRT deviendraient SRD.			
Mots clés : Transport régional, schéma régional des transports, planification des transports, intermodalité, transport périurbain, transport ferroviaire, aménagement du territoire		Diffusion : Libre	
Nombre de pages : 39	Prix : gratuit	Confidentialité : non	Bibliographie : oui

LES SCHEMAS REGIONAUX DE TRANSPORT

INTRODUCTION	4
1. HISTOIRE ET CONTEXTE	5
1.1 La « préhistoire » des schémas régionaux.....	5
1.1.1 L'après-guerre, la planification départementale	5
1.1.2 Avec les EPR, apparaissent les premiers schémas régionaux.....	5
1.2 La LOTI et le conventionnement à la marge.	7
1.2.1 Le transport régional dans le texte	7
1.2.2 Les bilans du conventionnement « LOTI » SNCF / Région	8
1.3 Les rapports Carrère et Haenel et les nouveaux SRT.....	11
1.3.1 La régionalisation	11
1.3.2 Nécessairement accompagnée d'un SRT	12
1.3.3 L'expérimentation	12
2. SYNTHÈSE DE L'ANALYSE DE 12 SCHÉMAS ADOPTÉS	14
2.1 La grille de lecture.....	15
2.2 La démarche : un fort souci de concertation, mais pour des enjeux pas toujours clairs	16
2.2.1 Pourquoi un SRT : les motivations pour élaborer un schéma.....	16
2.2.2 Les enjeux.....	17
2.2.3 La démarche de coordination et de concertation	21
2.2.4 Cadre temporel	25
2.3 Comment élaborer le SRT – Le programme de travail	27
2.4 Les objectifs du SRT : absence de hiérarchie	27
2.5 Le constat – diagnostic.....	30
2.6 Les modes pris en compte : Tous les modes ...dans la mesure du possible.....	30
2.6.1 Le transport de marchandises	30
2.6.2 Le transport de voyageurs.....	31
2.7 Les projets : entre le cadre politique et le catalogue	33
3. CONCLUSION.....	35
3.1 Après les SRTC, une seconde génération : les SRT.....	35
3.2 La grande diversité des SRT laisse beaucoup de questions en suspens	35
3.3 Vers une nouvelle génération, les SRD ?	37
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	38
GLOSSAIRE.....	39

Introduction

Après des décennies de développement de l'usage de la voiture particulière, les mutations de l'espace, tant au niveau urbain que régional posent aujourd'hui de nombreux problèmes. La saturation des axes routiers due à la périurbanisation des agglomérations (concentration d'emplois dans la ville centre, habitats rejetés toujours plus loin en périphérie) et la régression des services de transports en commun dans les zones rurales qui se vident sont des problèmes dont l'importance des enjeux économiques, sociaux ou environnementaux n'échappe plus à personne.

Les nombreux chantiers en cours préfigurent une mutation importante de l'organisation du système de transport régional : L'expérimentation de la régionalisation des transports ferroviaires régionaux dans six régions françaises, la remise en chantier de la loi d'aménagement du territoire par le gouvernement ou l'importance grandissante du poids politique des Régions, notamment au niveau européen.

La politique des Régions en matière de transport s'appuie sur un schéma : document et démarche de planification. Ces schémas régionaux de transport (SRT), après une première vague pendant les années 77-81, ont été remis au goût du jour par le rapport du sénateur H. Haenel. Depuis, le CERTU s'attache à suivre les démarches des Régions. Après un premier rapport d'étude¹ faisant le point sur leur avancement, début 1998, ce rapport s'appuie sur une lecture, réalisées par le CETE de l'Est, des documents de 12 SRT approuvés.

Ce rapport s'articule en deux grandes parties. La première est un bref rappel historique du contexte des transports régionaux, de la création des établissements publics régionaux (EPR) au rapport Haenel en passant par la LOTI. La seconde est l'analyse des documents des SRT approuvés.

Avertissement

Notre travail s'est axé sur les documents qui étaient en notre possession (documents approuvés par les Conseils Régionaux, et parfois les annexes techniques) donc l'analyse des schémas n'est pas exhaustive. Elle ne constitue pas un bilan de l'existant car le contenu de la démarche en cours dans les Régions évolue et s'affine très rapidement, alors même que le document approuvé n'en est l'expression qu'à un instant donné. Les exemples fournis à titre d'illustration ne sont pas exclusifs des Régions citées mais ils sont significatifs de cas que nous avons jugés positifs. Pour des raisons de temps et de moyens, nous avons choisi de borner notre analyse aux documents officiels, ignorant, par-là, quantité d'informations plus ou moins formelles qui permettent d'appréhender le contexte local éclairant d'apparentes contradictions. L'étude plus approfondie de quelques schémas pourra faire l'objet d'une publication ultérieure.

Le schéma est à la fois un document et une démarche sans que l'un ne soit exclusif de l'autre. Le terme « schéma » peut alors désigner le document approuvé ou la démarche engagée.

Le terme « Région » avec une majuscule désigne la collectivité territoriale, avec une minuscule le même terme désigne le territoire.

¹ P. Varnaison – Revolle ; Mars 1998.

1. Histoire et contexte

1.1 La « préhistoire » des schémas régionaux.

1.1.1 L'après-guerre, la planification départementale

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, en période de reconstruction, les préoccupations d'ordres économiques et d'équipement de la nation ont amené l'Etat à réorganiser le transport public afin d'assurer les besoins aux usagers tout en contrôlant les coûts.

C'est dans cet esprit que fut votée la loi du 5 juillet 1949 et son décret d'application du 14 novembre 1949. La loi et son décret mettaient en place un système très centralisateur, exigeant des exploitants ferroviaires et routiers de s'inscrire à un plan de transport départemental établi par le comité technique départemental des transports (transporteurs, usagers et Etat) et approuvé par le Ministre. Il permettait à l'Etat un contrôle de la répartition des trafics (entre fer et route) et de l'organisation générale des TC. Le conseil général n'était consulté que pour avis.

Le transport ferroviaire, régional ou non, était, sous la responsabilité de l'Etat, organisé et exploité par la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF) depuis 1938.

1.1.2 Avec les EPR, apparaissent les premiers schémas régionaux

Dans la fin des années soixante, la dégradation du transport collectif et l'hégémonie de la voiture particulière ont commencé à produire des effets négatifs. Alors que le déficit des lignes omnibus maintenues par la SNCF poussait l'Etat à de nombreux transferts sur routes, souvent réalisés hâtivement sans réflexion sur un plan global de transport (en 1969, un contrat SNCF / Etat prévoyait la suppression de 10 000 km de lignes, ce plan fut interrompu en 1974 après que 6 500 km de lignes furent effectivement fermées), plusieurs rapports² ont attiré l'attention sur les transports régionaux, qui comprenaient alors toutes les liaisons qui n'étaient ni d'intérêt national ni d'intérêt urbains. En 1973, le Conseil Economique et Social estima que le cadre du département était trop étroit pour gérer les transports de voyageurs à courte distance ce qui amena le législateur à élargir les compétences des tous jeunes Etablissements Publics Régionaux (créer en 1972) en leur confiant la réalisation de schémas régionaux de transport. La notion de plan, sans disparaître (la loi de 1949 sera en vigueur jusqu'en 1982), est complétée par une politique des schémas, dont l'idée essentielle est de rapprocher le niveau de décision de celui où se posent les problèmes.

² rapport Coquand (1967) *sur les perspectives d'avenir d'un service de transport routier de voyageurs en zone rurale*, rapport Artaud Macari (1970) *sur l'Organisation d'un service de transport public de voyageurs à courte distance* ou encore rapport du Conseil Economique et Social (1972) *sur les transports à courte distance dans le cadre de l'Aménagement du Territoire*.

Une commission interministérielle publia des « Références méthodologiques pour l'élaboration des schémas régionaux de transport collectif » en 1976 qui précisait que les schémas devaient :

- sélectionner et définir comme d'intérêt régional un réseau constitué de lignes routières et ferroviaires de transport collectif ;
- fixer les objectifs à atteindre par l'organisation des services assurés sur le réseau dans un souci de cohérence, d'efficacité, de conformité aux besoins et aux objectifs régionaux d'aménagement et de développement.

Il s'agissait avant tout de réaliser une cartographie des lignes régionales et éventuellement de lister un certain nombre de projets sectoriels.

Un **décret du 30 août 1977** a élargi les compétences des EPR à titre expérimental (dans 6 régions) afin qu'ils puissent mettre en œuvre leur schéma (via la création d'une EPIC). Ceux-ci pouvaient proposer à l'Etat des mesures de réorganisation des services ferroviaires, passer des conventions avec des transporteurs ou acquérir du matériel roulant, tant ferroviaire que routier.

Toutefois, les EPR sont restés très réticents vis à vis de ce « cadeau » qui leur semblait empoisonné, puisqu'ils devaient endosser la responsabilité des fermetures des lignes non rentables, encouragés par ailleurs par l'Etat ; ce dernier reversant en cas de suppression ou de transfert d'un service ferroviaire la valeur des économies réalisées pendant 7 ans (et c'était par ailleurs la seule subvention de l'Etat).

En effet, après une crise des transports collectifs due à la démocratisation de la voiture pendant les trente glorieuses, la fin des années soixante-dix furent le début d'une nouvelle crise des transports publics, une crise financière. Il est apparu que des économies à la fois d'énergie et de financement public (économies très recherchées suite à la crise pétrolière de 73-74) pouvaient aussi être faites en transférant dans certains cas le service ferroviaire sur la route.

Enfin, en 1979 fut voté une loi que l'on pourrait interpréter comme une première tentative de décentralisation : **la loi sur les Transports Publics d'intérêt Local (TPIL)** du 19 juin 1979. Les conseils généraux, les communes sont désormais clairement reconnues comme Autorités Organisatrices, ainsi que dans une moindre mesure les EPR. Toutes ces collectivités peuvent conventionner les services de transports routiers mais en respectant un cadre législatif assez strict. Pour les EPR et le transport ferroviaire, un avenant au cahier des charges de la SNCF leur permettent de participer au financement de certaines dessertes.

Bien que les Schémas Régionaux ne soient pas une émanation d'une collectivité locale, qu'ils aient été « commandés » surtout dans un souci d'économie, ils ont permis de montrer que l'échelle régionale est pertinente pour un certain nombre de services de transports, dont les services omnibus ferroviaires. Quelques schémas régionaux ont vu le jour avec succès entre 1977 et 1981 : Le Nord-Pas-de-Calais a massivement rénové son matériel et adapté son offre, Midi-Pyrénées a augmenté l'offre ferroviaire sur les axes très fréquentés et a inventé un système de transport à la demande pour la desserte des zones rurales. Mais les exemples réussis sont rares faute de moyens dira plus tard C. Fiterman, ministre des transports en 1981 ; l'aide aux collectivités locales pour la gestion des TC entre 1974 et 1981 s'élevait à environ 15 millions de francs par an ; en 1982 il s'élevait à 65 millions et en 1983, à 95 millions. Faute de moyens et sans doute aussi en raison d'un environnement législatif complexe et peu lisible, résultat d'une loi inspirée à l'origine par un état central direct (loi de 1949) puis corrigée par différents textes (décret de 1977 et TPIL).

La loi de décentralisation de 1982 reconnaît les régions en tant que collectivité locale et permet, grâce à la LOTI - traduction de la décentralisation en terme de transport - une profonde réforme législative des transports.

1.2 La LOTI et le conventionnement à la marge.

De très nombreuses études ont déjà traité les aspects fondamentaux de ce texte : notion de droit au transport, approche systémique du transport, intermodalité... Nous nous contenterons ici d'en étudier les principales conséquences pour le transport régional.

Rappelons au préalable que la loi de décentralisation de 1982 a doté les régions d'un conseil régional élu au suffrage universel direct présidé par un des élus du conseil (Avant 1982, les conseils régionaux étaient présidés par le préfet et élus au suffrage indirect, ce qui les rendait très dépendants des conseils généraux). Un autre principe important de la décentralisation est le principe de non-tutelle d'une collectivité locale sur une autre.

1.2.1 Le transport régional dans le texte

La LOTI aborde les transports de façon à la fois sectorielle (transport ferroviaire, routier, par voie d'eau et aérien) et géographique (intérêt national ou local). Dans le chapitre transport ferroviaire (chapitre I du titre II), la SNCF devient un établissement public industriel et commercial (EPIC) - art. 18 - responsable de l'exploitation, de l'aménagement et du développement du réseau ferré. La SNCF est liée à l'Etat par un cahier des charges approuvé par le décret de 13 septembre 1983.

Le transport ferroviaire régional

Par défaut, pour le réseau d'intérêt régional, c'est à la SNCF que revient la responsabilité de la gestion du transport ferroviaire. Les modifications qu'elle souhaite y apporter sont signalées aux collectivités concernées (dont la région) pour avis.

La région est clairement désignée comme la collectivité la plus à même de prendre des responsabilités en terme de transport ferroviaire et il lui est donné la possibilité de passer des **conventions** avec la SNCF. Notons que la LOTI n'interdit pas aux autres collectivités de passer de telles conventions.

C'est sans doute le point le plus important pour le transport régional. En conventionnant l'ensemble de son réseau, une région **peut** presque devenir autorité organisatrice.

Le transport routier non urbain de personnes

Pour les transports routiers non urbains, le département est l'autorité organisatrice, mais la région peut passer des conventions avec des transporteurs pour des lignes d'intérêt régional (i.e. qui concernent au moins deux départements), inscrites au plan régional.

Le cahier des charges de la SNCF

Il apporte quelque précision quant à l'organisation des transports régionaux. On peut retenir que la participation de l'Etat aux services d'intérêt régionaux se traduit par une contribution globale, que la SNCF répartie dans les différentes régions. Pour les lignes non conventionnées, la Région est consultée pour avis.

En cas de conventionnement, la Région a la possibilité de définir les règles d'exploitation, de renouveler le matériel et même de redéfinir une tarification, à condition que celle-ci soit compatible avec la structure tarifaire nationale. Pour les services conventionnés, la région finance les surcoûts induits par les modifications qu'elle apporte par rapport au service de référence, financé lui par la dotation de l'Etat, c'est le *conventionnement à la marge*.

Notons que le cahier des charges de la SNCF ouvre la possibilité à d'autres collectivités locales de conventionner des services ferroviaires pour la « desserte de zones urbanisées ».

1.2.2 Les bilans du conventionnement « LOTI » SNCF / Région

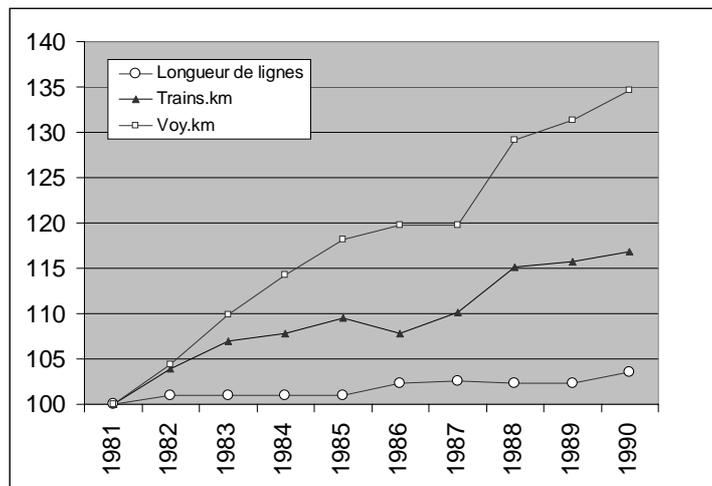
1987 - 1992, le succès du TER

Il existe trois types de convention possibles. La région peut passer une *convention d'exploitation* si elle désire modifier les services régionaux (horaire, création ou suppressions de train, tarification). Pour renouveler le matériel roulant, elle passera une *convention matériel*. Enfin, pour la mise à niveau des infrastructures (électrification, commande centralisée ...) la région pourra participer en signant une *convention infrastructure*.

A l'aide de ces trois types de convention, et sur une initiative de la SNCF, sera créé en 1987 le concept de **Transport Express Régional (TER)**. La SNCF, souhaitant dynamiser le partenariat transporteur / Régions, a proposé aux régions un produit homogène, avec un traitement soigné de l'image de marque. Le matériel, l'information et le service sont traités dans une volonté d'identité forte.

Dix ans après la LOTI, en 1993, dix-neuf régions avaient conventionné. La coopération SNCF / régions est donc devenue la règle.

L'exemple de l'Alsace et de son « TER 200 » est souvent mis en avant. C'est un train qui relie Strasbourg à Mulhouse avec 6 allers - retours quotidiens et à 200 km / h. D'autres régions ont su profiter du TER et ont mis en place des innovations intéressantes (comme des tarifications uniques TER / TCU). Cette politique a porté ses fruits, la demande voyageur a connu une sensible augmentation.



Evolution des services régionaux de voyageurs

base 100 en 1981

Source : Rapport Haenel

Le nombre de voyageurs x km, après avoir fortement baissé entre 1970 et 1979 (-15 % durant cette période), connaît à nouveau une croissance à partir de 1981, avec une accélération en 1987 (effet TER ?). A noter qu'en 1983 seulement, le nombre de voyageurs x km avait retrouvé son niveau de 1969. Cette forte croissance de la demande est accompagnée par une croissance plus modérée de l'offre en nombre de trains.

Un succès, mais un succès relatif

Certes, toutes les régions (sauf Poitou-Charentes) ont signé des conventions avec la SNCF et l'engagement financier des régions en matière de transport régional est loin d'être négligeable : en 1991, la contribution des régions aux transports ferroviaires s'élevait à 765 millions de Francs (la contribution globale versée par l'Etat à la SNCF pour les services régionaux était à cette même date d'environ 4 milliards de francs).

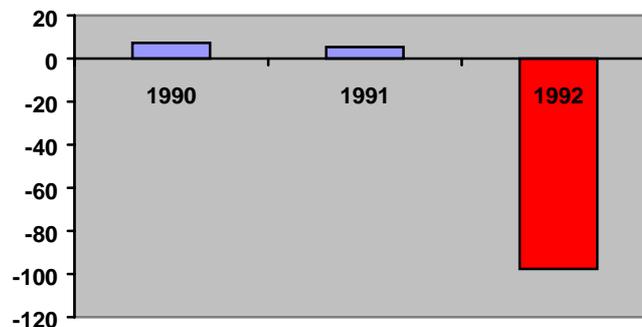
Mais sur ces 765 millions, seuls 5% étaient destinés à financer des déficits d'exploitations, (70 % pour les infrastructures et 25 % pour le matériel). La faible contribution des régions à l'exploitation est un fait mesurable depuis le début du conventionnement. Il pourrait signifier, que si les régions sont prêtes à aider la SNCF à moderniser leur service (image de marque des TER), elles n'ont pas encore réellement décidé de s'investir totalement dans l'organisation même des transports régionaux, et acceptent, pour la plupart, le service de référence définie par la SNCF.

La faible implication des Régions dans l'organisation de l'exploitation des services régionaux s'explique grandement par le type de convention que leur permet la LOTI (conventions à la marge). Les conventions possibles ne permettent, à un conseil régional, que d'apporter sa participation pour modifier un service de référence, défini dans le cahier des charges de la SNCF.

Le sénateur Haenel, remarque de plus que le développement des services régionaux a été freiné par l'attitude parfois peu partenariale de la SNCF : « [dans certaines régions, il n'y a pas de problème] mais dans bien des endroits, les conditions du partenariat ne sont pas réunies. C'est ce qui ressort des observations adressées à la commission par les présidents de conseils régionaux (...) qui évoquent très souvent le manque de concertation, le manque d'information, le manque de transparence des comptes et des calculs portant sur le coût des investissements ou la rentabilité des activités »³.

La seule région qui n'a pas passé de convention avec la SNCF, le Poitou-Charentes, explique son refus par l'attitude désinvolte de la SNCF.

Particulièrement depuis 1992, les relations Régions / SNCF sont parfois très difficiles, suite à une soudaine dégradation des bilans de convention.



Solde des conventions d'exploitation SNCF / Région (MF)

Source P. Zembri⁴

En 1990 et 1991, le solde des conventions d'exploitation était globalement nul, voire légèrement positif, mais en 1992, le solde devient brutalement négatif sans que la SNCF ne parvienne à l'expliquer de façon satisfaisante.

³ Rapport Haenel, cf. p 8.

⁴ P. Zembri ; Transports urbains ; 1997.

Les Régions haussent le ton, certaines refusent de combler les déficits sans plus d'explication, l'Association Nationale des Elus Régionaux –ANER– (devenue ensuite l'Association des Présidents de Conseils Régionaux –APCR, puis très récemment Association des Régions de France) commande une expertise des relations financières entre la SNCF et les Régions⁵. Les techniciens des régions se plaignent de ne pouvoir contrôler les dires de la SNCF, la comptabilité FC12K est remise en cause, trop obscure pour être vérifiée.

Les expertises, critiques, tables rondes de l'époque vont alors soulever un problème essentiel : la dotation globale perçue par la SNCF pour le transport régional est répartie dans les différentes régions par elle-même. Les élus régionaux n'ont pas la connaissance de la participation de l'Etat, donc ignorent ce que coûtent réellement les services régionaux. P. Zembri conclue « les relations entre Régions et SNCF ne sont pas des relations normales d'autorité organisatrice à exploitant : le rôle de chacun n'est pas clairement défini, les clauses exorbitantes au profit de la société nationale abondent et il est impossible faute de bases de comparaison de contrôler la véracité des éléments financiers qu'elle fournit »⁶.

Le rôle des régions à clarifier

A la transformation des EPR en collectivité territoriale, les SRT sont plus ou moins tombés en désuétude malgré l'article 4 de la LOTI qui aborde la question de la planification et annonce des schémas de transports « élaborés sur la base d'une approche intermodale » conjointement par l'Etat et les collectivités locales. Mais aucun texte n'a paru par la suite pour préciser le contenu de ces schémas et les procédures d'élaboration.

Pourtant, la LOTI insiste sur la notion de système de transport, sur l'interdépendance des différents modes, des différentes dessertes, du transport et de l'aménagement du territoire ou de l'activité économique etc. La région est clairement compétente en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, elle devrait donc veiller à l'efficacité du système transport, en agissant sur toutes ses composantes. En cela, elle est à la fois organisatrice des transports d'intérêts régionaux, mais doit également s'attacher à la cohérence du réseau régional avec les autres réseaux. Elle a explicitement une responsabilité en matière d'**intermodalité et donc de coordination des différentes AO**.

Coordonner les AO est d'autant plus délicat que la non-tutelle d'une collectivité locale sur une autre est un principe de la décentralisation et que les Départements et Communes ne sont pas disposés à abandonner une partie de leur pouvoir au profit de la plus récente des collectivités locales.

Au début des années 90, les Régions ne semblaient pas véritablement décidées à être des autorités organisatrices à part entière, ou ne le pouvaient pas. Dix ans après la LOTI, celles-ci n'avaient pas fondamentalement adapté les services de transport selon une politique qu'elles auraient définie. Elles ont certes participé grandement au succès du TER, mais ce produit reste au fond un produit de la SNCF. Quand elles voulaient s'approprier l'organisation des transports régionaux, elles se trouvaient liées à un service de référence qu'elles ne pouvaient modifier qu'à la marge, tout en ignorant les modalités de calculs des factures que lui présentaient ensuite la SNCF. Enfin, elles ne peuvent légitimement s'imposer comme coordinateur des autres AO de leur territoire.

Le non engagement des Régions dans l'organisation des transports est logiquement marqué par la quasi absence de nouveaux schémas entre 1983 et 1994 (quelques schémas virent le jour au début des années 90, dont celui de PACA en 1989, de Picardie en 1991 et celui de la région Centre en 1993) alors que la LOTI prévoyait la réalisation de « schémas de développement des transports, élaborés sur la base d'une approche intermodale ».

⁵ Cet audit sera finalement cofinancé par l'Etat, l'ANER et la SNCF. Réalisé par le bureau d'étude KPMG, elle deviendra la base de négociations des conventions Etat / Régions au moment de l'expérimentation Haenel.

⁶ P. Zembri ; Transports urbains ; 1997.

1.3 Les rapports Carrère et Haenel et les nouveaux SRT.

1.3.1 La régionalisation

En 1992, alors que les rapports Régions / SNCF se détériorent, est lancé un débat sur les transports, présidé par M. G. Carrère⁷ à la demande du Ministre des transports M. P. Quiles. Le débat porte sur le transport en général, mais plusieurs conclusions et recommandations concernent plus spécifiquement les transports régionaux, notamment : « [la Mission transport 2002 propose] de reconnaître à la Région un rôle de coordination et de mise en cohérence des politiques territoriales, notamment en lui transférant les crédits affectés aux services régionaux de la SNCF ».

L'idée d'une *régionalisation* complète des transports régionaux est lancée.

A la fin de cette même année, une commission d'enquête parlementaire, composée de 23 sénateurs et présidée par le sénateur de l'Alsace, Hubert Haenel est créée afin de répondre à une épineuse question : la SNCF remplit-elle ses missions de service public ?

Après 6 mois d'enquête, le rapport⁸ de la commission est adopté (à l'unanimité). Il analyse les multiples aspects de la crise du transport ferroviaire : crise au sein de la SNCF (crise financière, abandon des transports régionaux au profit de la grande vitesse, insatisfaction croissante des usagers, recul continu de l'activité fret et dégradation du climat social), mais également crise due au désengagement de l'Etat (manque d'implication dans l'organisation de l'offre, cahier des charges peu clair notamment en ce qui concerne les missions de service public) et, bien sûr, crise due à la concurrence « partiellement faussée » du transport routier (les avantages du transport routier sont bien connus, mais les coûts qu'il génère ne lui sont que partiellement imputés).

Les propositions du rapport auront pour objectifs de :

- recadrer le rôle de la SNCF ;
- développer de « véritables systèmes régionaux de transport » ;
- redorer le blason des transports ferroviaires.

L'analyse « Haenel » de la crise du transport ferroviaire fait ressortir l'importance du transport régional et la nécessité, non pas de le sauver ou de le maintenir mais de le faire progresser. Pour cela il reprend l'idée de régionalisation du rapport Carrère. M. Haenel remarque que la LOTI permet aux Régions de devenir Autorité Organisatrice. Il préconise qu'elles se saisissent effectivement de cette compétence et d'une manière définitive et complète, au même titre que ce qui existe actuellement pour les lycées par exemple. Pour cela, la contribution versée par l'Etat à la SNCF pour le transport régional sera directement allouée au Conseil régional. Ce transfert de subvention devra être encadré par une convention entre l'Etat et le Conseil régional (convention cadre, fixant le montant de la subvention) et une convention entre le Conseil Régional et la SNCF (comprenant, entre autres, le cahier des charges).

Dans le cadre de la régionalisation, les conventions « à la marge » de la LOTI disparaissent pour être remplacées par une **convention globale**.

⁷ G. Carrère ; 1992.

⁸ H. Haenel ; 1993.

1.3.2 Nécessairement accompagnée d'un SRT

Les deux rapports sont également en accord sur le fait que l'organisation des transports ne peut se concevoir qu'après une réflexion préalable de planification : Afin de « décider mieux », M. Carrère préconise qu' « à l'échelle de la région et de l'agglomération, [il faut] engager les collectivités ou autorités compétentes à adopter des schémas multimodaux régionaux et des plans de déplacements urbains ». Pour M. Haenel, les schémas régionaux de transport devront « fédérer », dans une perspective intermodale, les plans des diverses autorités organisatrices.

Dans son rapport, M. Haenel donne quelques pistes visant à éclaircir ce que devront contenir ces schémas. Ils doivent permettre « d'harmoniser les horaires et les correspondances » entre les différents transports collectifs, « de développer l'usage du billet unique », « de mieux coordonner la détermination des itinéraires et l'implantation des arrêts » et « d'améliorer la cohérence des investissements réalisés au niveau régional et local dans le secteur des transports ». « [Les régions], en étroite concertation avec les autres collectivités locales (notamment, les départements, mais aussi les communes ou groupements de communes concernés), et dans le cadre du schéma directeur régional des transports (...), seraient ainsi mieux à même, d'une part, de superviser l'organisation des transports ferroviaires régionaux en fonction des besoins des populations locales et, d'autre part, de veiller à leur complémentarité avec les autres modes de transport ».

Les schémas proposés dans le rapport Haenel présentent deux fortes évolutions par rapport à ceux des années 77 – 81. Si le transport ferroviaire y tient toujours une place prépondérante (ces schémas doivent en premier lieu préparer les régions à leur nouvelle responsabilité), ils doivent aborder l'ensemble des modes de transports, dans un souci de **coordination intermodale**. De plus, et toujours dans le cadre d'une meilleure complémentarité des différents modes, les schémas devront être élaborés en « **étroite concertation** » avec les autres autorités organisatrices.

1.3.3 L'expérimentation

La proposition de régionalisation de MM. Carrère et Haenel fait aujourd'hui l'objet d'une expérimentation dans six régions⁹ (Alsace, Pays-de-la-Loire, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et PACA). Cette expérimentation a été rendue possible par l'article 67 dans la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995 (dite loi Pasqua).

L'article 67 précise « les régions concernées par l'expérimentation prévue au présent article sont autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs de la Société Nationale des Chemins de Fer français. La délimitation de ces services est fixée conjointement par l'Etat et la région. Chacune des régions reçoit chaque année, directement de l'Etat, une compensation forfaitaire des charges transférées à la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation. La consistance, les conditions de fonctionnement et de financement de ces services ainsi que leur évolution sont fixées par une convention passée entre la région et la Société nationale des chemins de fer français. L'expérimentation sera close le 31 décembre 1999. Elle pourra toutefois prendre fin, pour chaque région participante, dès la clôture de l'exercice au cours duquel ladite région aura, avant le 1er juin, exprimé sa volonté d'y mettre fin. »

Les six régions retenues sont donc reconnues comme autorité organisatrice des services ferroviaires régionaux. Elles sont liées à la SNCF par une convention dans laquelle chaque prestation de service est décrite ainsi que les modalités de financements et les évolutions de ces services. La convention Etat / Région précise le champ de compétence de la nouvelle AO et les montants des compensations forfaitaires versées par l'Etat, montants qui ont été discutés sur la base de l'audit KPMG.

⁹ Une 7^{ème} région s'est lancée dans l'expérimentation depuis décembre 98, le Limousin.

La régionalisation pourrait permettre donc de clarifier le rôle respectif de l'Etat, la Région et la SNCF, notamment en terme financier. Il reste néanmoins l'aspect intermodal qui n'apparaît pas dans la loi, et particulièrement la nécessaire cohérence que doivent rechercher les Régions avec les autres AO. La loi « Pasqua » avait pourtant tenté de modifier les règles du jeu, en annonçant une prochaine loi qui définirait « les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétence relevant de plusieurs collectivités territoriales » (art 65-II). Cet article a été refusé par le Conseil Constitutionnel.

* * *

Les propositions du sénateur Haenel ont relancé les SRT, que les Régions avaient boudés à la suite de la LOTI. Cela dit, aucun texte ne les rend obligatoires et surtout aucun texte ne les définit précisément, si ce n'est le rapide portrait qu'en dresse le rapport Haenel.

Les problèmes relationnels des Régions et de la SNCF et la possibilité d'une évolution de la législation aboutissant à la régionalisation peuvent en partie expliquer le regain d'intérêt que connaissent aujourd'hui les schémas régionaux de transport ; on pourrait aussi y voir un nouvel intérêt politique né du bénéfice en terme d'image des TER, rendu possible par leur succès.

En l'absence de directive, ce sont les Régions qui librement ont défini ce que doit être leur SRT. Alors que les questions sur le rôle des Régions dans le paysage politique français ou sur les problèmes des transports collectifs et des nuisances liées à la VP sont l'objet de débats, la lecture des différents schémas, parcequ'ils ont été réalisés « librement », sans directive venant de l'Etat, peut être riche d'enseignements en nous informant sur l'avis des Régions elles-mêmes sur les transports et leur organisation.

La seconde partie de ce rapport analyse et synthétise 12 schémas (dont 10 réalisés après la « réforme Haenel »).

2. Synthèse de l'analyse de 12 schémas adoptés

Sur la base d'une grille de lecture élaborée en collaboration avec le CERTU, le CETE de Metz a analysé douze schémas régionaux de transport soumis à la délibération des Conseils Régionaux. L'analyse a porté exclusivement sur les documents approuvés par l'Assemblée Régionale. La présente partie s'efforce d'en faire la synthèse.

Le tableau suivant liste les documents étudiés. Les exemples produits ci après, citations ou illustrations, sont tirés des documents mentionnés.

Régions concernées	Documents étudiés	Date du vote	Région expérimentale
ALSACE	. Rapport de présentation . Schéma régional des transports (53 pages + annexes)	Juillet 1994	Oui
AQUITAINE	Schéma régional des transports collectifs en Aquitaine (83 pages + rapports annexes)	Décembre 1997	Non
AUVERGNE	Schéma Régional des Transports Collectifs de Voyageurs en Auvergne (31 pages)	Novembre 1996	Non
BOURGOGNE	Schéma régional des transports collectifs (115 pages)	Février 1997	Non
CENTRE	Rapport de présentation du Schéma régional de transports collectifs de personnes non urbains (51 pages)	Juillet 1993	Oui
CHAMPAGNE-ARDENNE	Mise en œuvre du schéma régional des transports (dossier de fiches synthétiques)	Octobre 1996	Non
LORRAINE	Rapport de présentation du projet de schéma régional multimodal des transports collectifs de voyageurs (43 pages + annexe)	Octobre 1997	Non
MIDI-PYRENEES	. Délibération du Conseil Régional . Le Schéma Régional des Transports collectifs de Midi-Pyrénées (133 pages)	Juin 1997	Non
NORD-PAS DE CALAIS	Rapport d'orientation sur le schéma régional ferroviaire des transports de voyageurs de la région Nord-Pas-de-Calais (11 pages + annexes)	Juin 1995	Oui
PAYS-DE-LA-LOIRE	Proposition pour un schéma régional de transport multimodal (33 pages + annexes)	Janvier 1997	Oui
PICARDIE	. Délibération du Conseil Régional . Schéma Régional des transports collectifs de Picardie (72 pages + annexes)	Décembre 1991	Non
RHONE-ALPES	Schéma régional des transports (80 pages)	Novembre 1997	Oui

2.1 La grille de lecture

L'analyse a été menée à l'aide d'une grille de lecture inspirée du cadre général de la démarche des Plans de Déplacements Urbains qui présente une similitude certaine avec celle des Schémas Régionaux de Transport¹⁰.

La grille de lecture est articulée autour des thèmes principaux suivants.

- La démarche :
 - . pourquoi un SRT
 - . les enjeux
 - . la démarche de coordination et de concertation
 - . le cadre temporel
 - . le programme de travail

- Les objectifs affichés

- Le constat / diagnostic

- Les modes pris en compte

- Les projets

Le guide PDU préconise la constitution de scénarios, ensembles cohérents de projets destinés à répondre à quelques grands objectifs. Plusieurs scénarios permettent de laisser un choix lors d'une éventuelle consultation. Aucun des SRT analysés ne propose de scénarios.

Le choix de ce cadre de lecture nous est apparu d'autant plus pertinent que la seule indication méthodologique dont disposaient les Régions a pris la forme d'une note de la DTT, brochant un modèle de SRT sur la base d'une approche classique de la planification : Constat, Diagnostic et Propositions.

Encore une fois, rappelons que notre analyse ne porte que sur les documents mis en délibération, annexés ou non de rapports techniques. Ainsi il ne s'agit pas ici d'une expertise des études purement techniques des SRT, d'ailleurs souvent d'une grande qualité, mais plutôt de ce que les élus en ont retenus pour débattre.

¹⁰ Cf. Guide des Plans des déplacements urbains ; CERTU ;1996

2.2 La démarche : un fort souci de concertation, mais pour des enjeux pas toujours clairs

2.2.1 Pourquoi un SRT : les motivations pour élaborer un schéma

On constate des différences dans les motivations selon que l'élaboration du schéma est antérieure ou postérieure à l'année 1994 (selon que le schéma est de la « génération Haenel » ou pas). L'époque de réalisation du schéma a également des incidences sur le niveau de concertation. Pour preuve, les documents récents mettent l'accent sur les aspects de concertation (en décrivant les étapes de la démarche avec les autres partenaires par exemple) alors que ceux plus anciens sont muets sur le sujet. Plusieurs motivations qui ont présidé à l'élaboration des schémas sont listées ci-après. Elles ne sont pas forcément communes à l'ensemble des schémas mais celles citées apparaissent explicitement dans le document approuvé.

Le SRT pour la mobilité...

- Permettre la mobilité des biens et des personnes.

dans un souci de maîtrise des coûts...

- Maîtrise des investissements financiers. Ainsi, Champagne - Ardenne précise que le schéma doit permettre « [...] *d'offrir un meilleur service au public sans accroissement non maîtrisé des financements mis en œuvre* [...] ».

et d'un développement durable :

- Respect de la qualité de vie et de l'environnement.
- Se doter d'un instrument au service de l'aménagement du territoire.

Le SRT pour poser le problème de la mise en cohérence des réseaux :

- Nécessité d'une réflexion globale et cohérente sur le réseau régional. Cette réflexion s'appuie parfois sur un constat négatif de non-cohérence des réseaux ou des compétences. On peut lire dans le schéma de Bourgogne : « *Evolutions différentes et non coordonnées, liées à des stratégies propres à chacune des autorités organisatrices de transport, des réseaux de transport routier urbain et interurbain* ». Ou bien dans celui d'Aquitaine : « [...] *le manque de cohérence dans la répartition des responsabilités entre les autorités organisatrices de transport engendre des situations allant souvent à l'encontre d'une gestion optimale des ressources* ».

Le SRT est une réponse à une obligation législative existante ou prévisible :

- LOTI
- Se préparer à une éventuelle évolution du cadre législatif (résultat de l'expérimentation). On peut noter une certaine inquiétude des Régions face à l'évolution à court terme du cadre législatif national dont elles n'ont pas la maîtrise. Cette inquiétude est-elle l'une des raisons de l'inexistence de programmation précise des opérations proposées dans les schémas ?

Le SRT pour se préparer à la régionalisation

- Régionalisation et relations contractuelles avec la SNCF. Selon Aquitaine « la nature même du dispositif conventionnel antérieur mis en œuvre avec la SNCF ne permet pas à la Région d'intervenir efficacement sur le développement de son réseau de transport dans la mesure où ses possibilités de suivi, tant technique que financier, restaient très réduites. La régionalisation des transports régionaux [...] constituera un cadre d'action et de financement plus clair [...] ». Son schéma définit le cadre des relations contractuelles avec la SNCF. La Région insiste par ailleurs sur la nécessité de disposer d'un tableau de bord.
- Disposer d'une base de données dont l'actualisation alimentera un tableau de bord des transports régionaux (outil d'information de la Région comme contrepoids à la SNCF).

Enfin, le SRT est un outil de communication :

- Par le biais du schéma, chaque Région souhaite se doter d'un cadre de référence de sa politique en matière de transport. Le schéma définit les orientations financières de la Région même sans définir de priorités. Dans le cas de Rhône-Alpes, le schéma permet également « *d'afficher ses positions* ».
- Promotion de l'identité régionale.
- Communication sur l'image du Conseil Régional.

2.2.2 Les enjeux

A partir de ces motivations qui sont autant de raisons que se donnent les Régions pour élaborer un schéma, on peut en dégager les enjeux. Ils recourent plusieurs thèmes dont les principaux sont :

- l'aménagement du territoire¹¹ ;
- le développement économique ;
- la politique sociale.

Les schémas reposent toujours sur une lecture du territoire régional (présence d'un réseau de ville, de métropoles d'équilibre, de cantons ruraux,...). Cette lecture conduit dans certains cas à définir une typologie du territoire à laquelle peut être associée une typologie des réseaux et des services qu'ils ont à assurer.

- Rhône Alpes décrit l'organisation de son territoire selon une hiérarchie urbaine et un réseau de villes en définissant une typologie des pôles et zones (métropole régionale, ville principale, ville secondaire, pôle d'emploi local, zone périurbaine, zone rurale, zone touristique). L'organisation du territoire est par ailleurs mis en regard avec les services ferroviaires.
- Aquitaine a défini des types de relations pour le réseau d'intérêt régional à partir de la structure de l'espace aquitain caractérisé par l'existence d'une Métropole régionale et de villes importantes génératrices de flux significatifs, par un réseau de villes moyennes, et par un vaste espace rural et agricole. Aux catégories de rôle joué par les relations au regard de l'aménagement du territoire est associé un niveau de service à atteindre en termes de nombre de dessertes et de type de matériel.
- Centre organise son réseau de transport collectif selon trois niveaux : le cœur du réseau, le réseau régional interne et le réseau inter régional.

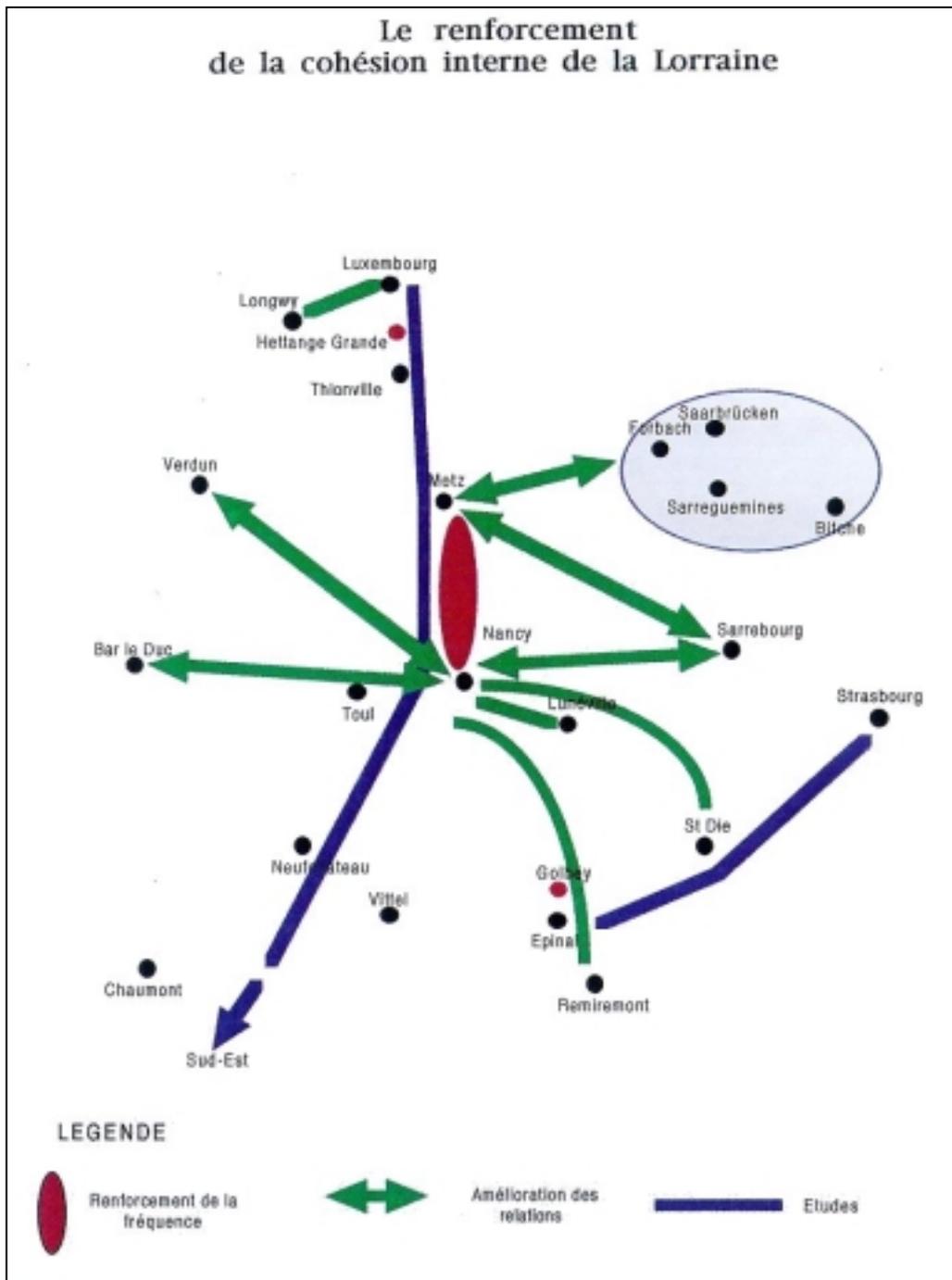
¹¹ Pays-de-la-Loire : « Si l'on entend par enjeux ce qu'il est possible de gagner ou de perdre dans une compétition, ceux de la politique régionale des transports publics sont intimement liés à l'aménagement et au développement du territoire régional. »

Les schémas traduisent le souci de prendre en compte l'évolution des modes de vie et de la localisation des activités et de la population (périurbanisation des villes, désertification rurale). Le thème de l'aménagement du territoire est dans une certaine mesure un cadre dans lequel s'insèrent les schémas régionaux de transport. Leurs enjeux sont souvent la traduction de ceux qui sont liés à l'aménagement du territoire. En Auvergne, le schéma s'articule autour de trois enjeux essentiels : le premier lié à la périurbanisation de l'agglomération clermontoise, le deuxième à l'accessibilité de la population rurale et le troisième à l'attractivité des régions limitrophes.

Les schémas régionaux de transport deviennent pour certaines Régions un instrument au service de l'aménagement du territoire et de son évolution (Alsace qui fait explicitement référence à des principes d'aménagement du territoire définis par ailleurs, Midi-Pyrénées dont le schéma, qui définit les fonctions¹² des transports publics dans l'aménagement du territoire, sera une composante du SRADT en préparation, Nord - Pas de Calais qui évoque « *la participation du TER dans l'aménagement du territoire régional* »).

¹² Midi-Pyrénées a par exemple défini l'armature principale des TC ayant pour fonction de relier les aires urbaines entre elles. Elle s'efforce d'élaborer une typologie des territoires et des dessertes, commune à l'ensemble des acteurs des transports de la région.

Dans le cas de Lorraine, l'enjeu en terme d'aménagement du territoire est traduit par l'un des quatre objectifs principaux de son schéma, « rendre plus accessible le territoire lorrain », pour lequel sont proposées plusieurs mesures concrètes relatives à l'amélioration des services et au développement des dessertes ferroviaires.



Source : SRT Lorraine

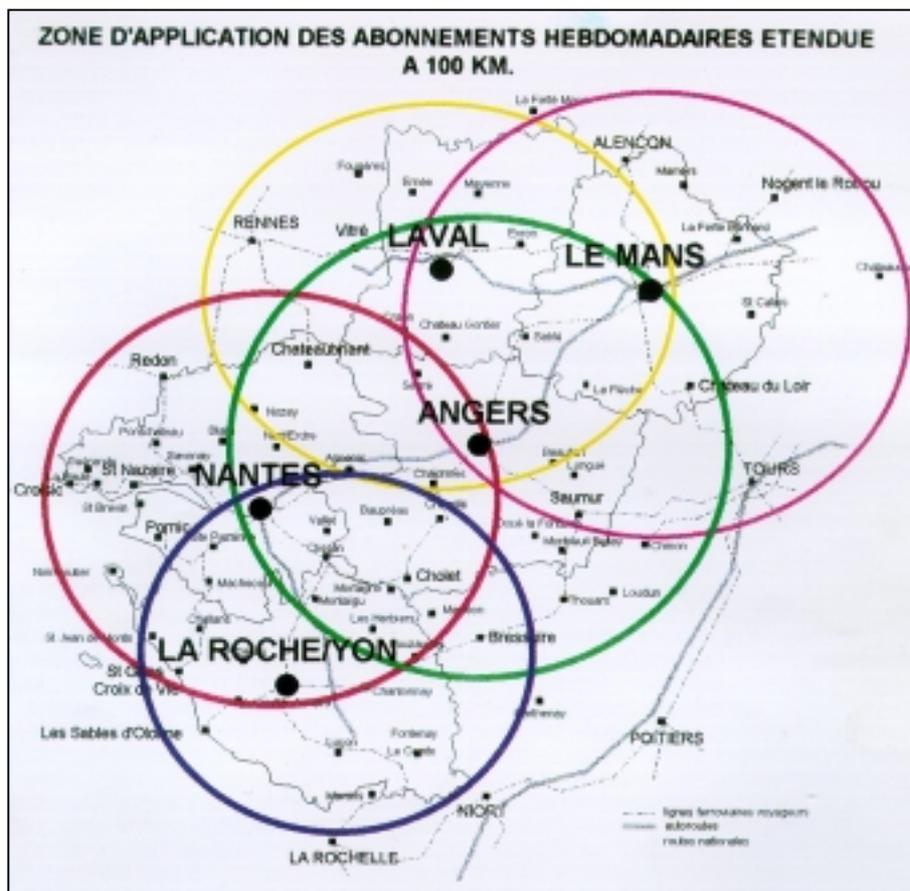
La protection de l'environnement est également un enjeu avancé par les Régions. Toutefois, il s'apparente souvent à un alibi (d'un rééquilibrage rail-route par exemple) dans la mesure où les orientations ne sont pas évaluées en ses termes et où les Plan Régionaux pour la Qualité de l'Air (PRQA) semblent absents de la réflexion.

Dans les schémas approuvés récemment (après 1994), leur probable futur statut d'autorité organisatrice conféré par la régionalisation représente évidemment un enjeu essentiel pour les Régions. Le schéma est la description du contenu et le cadre de référence de la politique des transports qu'elles entendent mener en tant qu'AO. Elles délimitent aussi par ce biais le domaine sur lequel elles comptent intervenir. Cet enjeu de pouvoir est également transversal aux trois grands thèmes précédents et apparaît en filigrane dans les documents approuvés.

Dans le thème de la régionalisation, on trouve par exemple comme enjeu la cohérence des réseaux, les relations contractuelles avec la SNCF, la maîtrise des investissements financiers...

Traduction des enjeux régionaux de Pays-de-la-Loire		
<i>Thèmes</i>	<i>Enjeux régionaux</i>	<i>Orientations du schéma</i>
<i>Aménagement du territoire</i>	<p><i>.Positionner la Région au niveau européen</i></p> <p>.DESENCLAVER LE TERRITOIRE REGIONAL</p> <p><i>.Renforcer la cohésion régionale</i> <i>.Assurer un développement équilibré du territoire régional</i></p>	<p>.RACCORDER LE TERRITOIRE REGIONAL AU RESEAU TGV NATIONAL ET EUROPEEN <i>.Valoriser la plate-forme aéroportuaire régionale de Nantes – Atlantique</i> <i>.Promouvoir l'émergence d'un arc ferroviaire atlantique</i> <i>.Resserrer les liens avec les régions voisines</i></p> <p>.EDIFIER UN SYSTEME DE DESSERTES HOMOGENE, COHERENT ET PERFORMANT <i>.Favoriser l'accès quotidien aux services spécialisés des pôles urbains régionaux et départementaux</i></p>
<i>Développement économique</i>	<p><i>.Stimuler le développement économique</i> <i>.Soutenir l'emploi</i></p>	<p>.FAVORISER L'ACCES AUX FORMATIONS <i>.Ouvrir les bassins d'emploi pour élargir le cadre spatial du marché du travail</i> <i>.Améliorer l'accessibilité des zones touristiques littorales et intérieures</i></p>
<i>Social et Environnement</i>	<p><i>.Assurer l'avenir du transport public</i> <i>.Promouvoir les modes de transports respectueux de l'environnement et accessibles aux non motorisés</i></p>	<p>.MAINTENIR LA COMPETITIVITE DU TRANSPORT PUBLIC <i>.Créer de véritables chaînes multimodales de déplacement intégrant l'ensemble des réseaux territoriaux présents dans l'espace régional</i> <i>.Adapter l'offre à la demande</i> <i>Mieux répondre aux besoins de déplacement de la population¹³</i></p>

¹³ Voir la carte Zone d'application des abonnements hebdomadaires étendue à 100 km qui constitue une proposition relative à ces orientations page suivante.



Source : SRT Pays de la Loire

« Mieux répondre aux besoins de déplacement de la population », les abonnements hebdomadaires étendus aux déplacements de 100 km dans les SRT Pays de la Loire.

2.2.3 La démarche de coordination et de concertation

Remarquons tout d’abord que nous n’avons certainement pas une vision globale de l’ensemble des démarches car d’une part nous ne savons pas si elles transparaissent entièrement dans les documents officiels et d’autre part la concertation est un processus continu qui évolue après l’approbation du schéma. C’est par exemple le cas d’Alsace qui a mis en place des structures de réflexion locales, les comités locaux d’animation de ligne (composés de la Région, la SNCF, des usagers, des élus...), qui sont une force de proposition : cette initiative n’apparaissait pas dans le document approuvé en 1994. Ensuite, nous ne pouvons pas apprécier la tangibilité des résultats de la concertation puisque les schémas n’ont été votés que par les Assemblées régionales.

Cependant, nous nous sommes aperçus que nombre de documents détaillent finement la démarche adoptée pour l’élaboration du schéma ce qui nous en donne quand même une idée précise. Ce niveau de détail est également le signe que les Régions sont sensibles à l’intérêt de la concertation avec les autres acteurs des transports et qu’elles s’investissent dans un rôle d’animation ou de coordination. La concertation est nécessaire à l’aboutissement d’une réflexion cohérente sur l’ensemble du réseau régional « [...] en articulation avec d’un côté les réseaux nationaux, TGV et Grandes Lignes, à l’autre extrémité les réseaux départementaux et les réseaux urbains »¹⁴.

¹⁴ Bourgogne

Le schéma est une démarche. Les Régions le revendiquent de façon plus ou moins explicite. Pour la Région Aquitaine le document approuvé n'est pas le SRT mais la présentation de ses orientations. Cette distinction n'apparaît pas toujours aussi clairement. Certaines Régions en prennent conscience au fur et à mesure de son avancement (Champagne-Ardenne). Même si à un instant donné cette prise de conscience n'est pas aboutie pour toutes les Régions, on constate une évolution des mentalités qui va dans le même sens, celui d'une continuité et d'un partage de la réflexion. Le schéma peut instituer un lieu d'échange entre AO¹⁵ ou devenir par sa mise en œuvre « *un outil de dialogue et de concertation entre les autorités organisatrices* »¹⁶.

Compte tenu de leur nouveauté et des particularismes locaux les démarches présentent une extraordinaire variété dans le processus de concertation et de coordination. Ce processus peut (et devrait) conduire à ce que le cadre de référence de la politique de la Région soit partagé par l'ensemble des partenaires en termes d'objectifs et d'actions. Il est clair que plus la concertation est menée en amont – association des acteurs dès la définition des enjeux et objectifs – plus la Région a des chances d'obtenir un consensus large autour de ses orientations.

Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes sont deux exemples typiques : elles sont proches sur le type de schéma qu'elles considèrent toutes deux comme un document d'orientations générales de leur politique en matière de transport, mais contrastées sur le plan de l'aboutissement apparent du partage de ce cadre de référence au travers de la concertation, très large dans les deux cas. Alors que le schéma de Midi-Pyrénées se présente comme « *un projet de protocole d'accord explicitant les engagements communs [aux autres partenaires] en termes d'objectifs* », Rhône-Alpes le considère comme un moyen « *d'afficher ses positions* », sous-entendues seulement les siennes.

Même si elle est obtenue progressivement, l'adhésion des autres autorités organisatrices est indispensable puisque la mise en application de la plupart des orientations, en particulier multimodales, nécessite leur concours ou est de leur ressort. La différence dans les approches est probablement liée aux « traditions » de dialogue et d'intervention de la Région, ainsi qu'à sa cohésion politique interne.

Parmi les acteurs associés aux démarches on retrouve : la Région, l'Etat, la SNCF, le Conseil Economique et Social, les Départements, les autorités organisatrices des transports urbains, les principales villes ou agglomérations¹⁷, la FNAUT (les usagers), les aéroports, les opérateurs de transport par autocars, la population, les régions limitrophes, des chambres consulaires régionales.

Toutes les Régions n'ont pas associé tous ces acteurs à l'élaboration de leur schéma, loin s'en faut. Certaines l'ont élaboré seules (c'est particulièrement le cas avant 1994), d'autres ont très largement concerté. Les acteurs ont été ou seront associés à divers stades de la démarche et avec des modalités différentes. La concertation a été menée - au sein de structures (politiques ou techniques) plus ou moins étoffées (comité de pilotage, comité de suivi, comité consultatif) - par audition dans le cadre de contacts bilatéraux - par consultation (élus, AO, transporteurs, usagers, population) - ou par simple information. Les schémas ont parfois été envoyés pour avis aux membres du comité de pilotage et/ou Régions voisines.

Les documents approuvés ne sont que l'expression de la démarche à un instant donné. Les Régions ont tendance à la pérenniser au-delà de l'approbation des documents afin de faire vivre leur schéma. La démarche se prolonge essentiellement dans la perspective de la mise en œuvre ou du suivi du document d'orientation. Les modalités de sa poursuite revêtent des formes variées : mise en place d'un cadre de suivi régional et/ou local officiel ou ad hoc, création d'une structure de coordination permanente, pôles d'expérimentation, notion de chef de file, prolongement des structures existantes...

¹⁵ D'après Midi-Pyrénées « [le schéma] propose de pérenniser un lieu d'échange où chaque autorité organisatrice pourra à l'avenir donner et recevoir toutes informations susceptibles d'améliorer le fonctionnement des transports collectifs [...] »

¹⁶ Champagne - Ardenne

¹⁷ Dans le comité de concertation en Rhône-Alpes les huit principales agglomérations avaient une triple représentation : la ville centre, le regroupement de communes et l'AOTU.

La région Aquitaine propose de créer un dispositif de concertation dans les six bassins de transport identifiés par le schéma. Ce dispositif local prend la forme d'un comité de suivi (Conseil Régional, Conseil Général et AOTU) complémentaire du comité consultatif reconduit qui a eu la charge de l'élaboration du schéma. Ces comités de suivi locaux réfléchiront notamment à l'amélioration de la complémentarité entre modes. Par exemple : rôle du réseau ferroviaire dans l'organisation des transports publics dans l'agglomération bordelaise ?

Par le processus d'élaboration de leur schéma, les Régions ont renforcé chacune à leur façon le rôle de coordination (ou d'animation) qu'elles peuvent jouer alors qu'il n'était assuré par personne. L'échelon régional est-il le plus pertinent comme l'affirme les Régions dans leur ensemble ? Le prolongement de la démarche n'est-il pas le moyen de les conforter dans ce rôle de coordinateur ? Dans le contexte de la décentralisation elles prennent soin de manière quasi systématique de rappeler dans leur document officiel les compétences et leur respect des autres autorités organisatrices de transport : « *le schéma régional des transports se doit d'être respectueux des volontés ou contraintes locales* »¹⁸, ou encore l'une des ambitions du schéma est de « *coordonner les actions des différentes autorités organisatrices [...] tout en respectant leurs compétences propres* »¹⁹. Elles n'entendent donc en aucun cas déborder sur les prérogatives de chacune ce qui n'exclut pas d'émettre des propositions portant sur la modification du partage des compétences (Région/Département).

Dans ce contexte, on peut aussi s'interroger sur les moyens juridiques et financiers qui permettraient aux Régions qui s'y intéressent dans leur schéma d'intervenir légitimement dans le milieu périurbain où le partage des responsabilités entre les différentes AO en présence (AOTU, Conseil Général et Conseil Régional) n'est pas toujours clair.

* * *

Les relations entre la région et les autres autorités organisatrices des transports sont au cœur de la problématique des SRT. Plusieurs d'entre elles interviennent sur les transports dans la région. Mais, alors que la démarche est à la confluence des compétences de toutes les autorités organisatrices, les SRT relèvent à l'heure actuelle de la stricte compétence du Conseil Régional. On constate que souvent le schéma est un document d'orientation de la Région pour la Région. Il définit les orientations financières du Conseil Régional en guidant ses investissements vers les projets qui entreraient dans son cadre. Nous pouvons craindre qu'à défaut d'un cadre suffisamment partagé les orientations multimodales des schémas restent lettre morte.

Deux approches sont envisageables dans l'avenir, sans compter les solutions intermédiaires. La première est celle d'un cadre juridique contraignant (délibération des autres AO, opposabilité, mise en conformité des autres documents – schémas de service, PRQA, SRADT, PDU, DVA, POS...-, procédure d'enquête publique...) afin que sous l'impulsion de la Région et dans le respect du principe d'absence de tutelle entre collectivités territoriales, tous les partenaires s'approprient le SRT. Il deviendrait ainsi un cadre contractuel commun d'orientations et d'actions. L'autre vision est celle en cours à l'heure actuelle. Elle consiste à ne pas contraindre la définition des schémas afin de tenir compte de la spécificité de chaque région et de laisser mûrir la réflexion. La difficulté est alors d'obtenir un consensus tangible avec les autres autorités organisatrices puisque seul le Conseil Régional vote et que le schéma n'a pas de valeur contractuelle.

¹⁸ Rhône-Alpes

¹⁹ Aquitaine

Le processus de concertation de Midi-Pyrénées

L'exemple de Midi-Pyrénées²⁰ qui est développé ci-après n'est pas une recette miracle à appliquer. Ce n'est que l'illustration d'un processus de concertation large par le nombre et le type de partenaires et original dans sa poursuite au-delà de l'approbation du schéma.

Tout d'abord, on a pu observer dans son document approuvé que la Région est consciente du rôle de coordination qu'elle peut jouer : « [Le] morcellement des responsabilités [en matière de transport] laisse le champ libre à de multiples initiatives qu'il s'agit de coordonner afin de potentialiser les offres de transport des uns et des autres ».

Elle a démarré le processus de révision de son schéma en 1994 en privilégiant une démarche partenariale avec l'ensemble des collectivités territoriales ayant la compétence d'autorité organisatrice.

Un comité de pilotage a été constitué. Il s'est réuni à chacune des phases de la démarche (7 fois en tout) et s'était appuyé sur un groupe technique organisé en divers ateliers de travail, selon les besoins des étapes. Les membres du comité de pilotage sont :

- les 18 autorités organisatrices de transport (Départements, autorités urbaines – ville ou syndicat intercommunal – et Région)
- la ville de Lourdes (pour laquelle il est précisé qu'elle est associée au schéma « du fait de sa spécificité de très grand générateur de déplacements »)
- l'Etat (SGAR et DRE)
- le CESR
- les transporteurs directement concernés (SNCF, ATR, SEMVAT)

Le CESR a par ailleurs mené sa propre réflexion avec les syndicats professionnels, associations de consommateurs et d'usagers...

Trois points de vue ont ainsi été sollicités : celui de l'usager, celui du territoire, celui des collectivités responsables des transports. La Région parle de « méthode participative » qui se réfère à d'autres secteurs économiques et à l'aménagement du territoire. Le SRT contient des engagements politiques solennels de la Région et de ses partenaires qui formalisent la concordance des points de vue à laquelle a conduit la concertation.

Notons qu'après délibération du Conseil Régional le SRT a été envoyé pour avis à :

- l'Etat
- le CESR
- les Conseils généraux de Midi-Pyrénées
- les Conseils Régionaux d'Aquitaine, d'Auvergne, Languedoc-Roussillon et Limousin,
- les villes chefs lieux des huit départements, et les AOTU
- les 3 chambres consulaires régionales, d'agriculture, de commerce et d'industrie, des métiers
- la SNCF
- l'ATR.

Ainsi, outre l'avis des membres du comité de pilotage, la région sollicite celui des régions voisines ainsi que des principales villes administratives de la région.

Afin de pérenniser la démarche engagée, la Région propose de reconduire le comité de pilotage. A terme, elle a pour ambition de faire évoluer cette structure vers une forme plus institutionnalisée. Ses principales missions sont : garantir la permanence de la concertation, garantir la capacité d'évolution du système de transport, organiser une capacité d'observer et d'expérimenter, fournir des services communs.

La concertation a par ailleurs fait émerger la notion contestée (cf. § 2.3.3) de collectivité « chef de file ». « Cette notion pourrait permettre à des autorités organisatrices intéressées conjointement à un service de confier, dans un cadre de partenariat préalablement arrêté en commun (sous forme de protocole ou de convention), certaines de leurs attributions de prescription, animation et gestion à l'une d'entre elles qui détient la part d'activité prépondérante dans ce service ou qui développe un projet d'aménagement ou de développement qui lui est fortement lié. On pourrait extrapoler à terme cette notion à l'échelle régionale en considérant que la structure commune de concertation garante à son niveau de la cohérence territoriale, pourrait être porteur face à l'Etat d'une légitimité de représentation que lui confieraient ses membres dans un cadre à définir ».

²⁰ Midi-Pyrénées met en avant les traditions de dialogue dans la région et a engagé un cabinet spécialisé dans le conseil à l'animation du partenariat et dans l'analyse des systèmes d'acteurs

2.2.4 Cadre temporel

L'horizon des schémas est variable et est en général en adéquation avec leur contenu. Pour un document d'orientation le moyen terme (échéance 10-15 ans) est le plus souvent rencontré avec parfois une vision plus lointaine à échéance 20 ans. D'autres schémas se positionnent à plus courts termes (5 ans). Ces schémas à court terme sont-ils l'expression de la volonté du Conseil Régional de ne pas afficher sa politique de transport à long terme, voire de l'absence de politique à long terme ?

Les différents horizons rencontrés dans le schéma d'Aquitaine

On trouve également des schémas à plusieurs horizons. Aquitaine par exemple en fixe trois : un horizon à échéance immédiate, un horizon à court terme et un horizon à moyen terme (10 ans). Les propositions décrites dans son schéma s'inscrivent dans un échéancier rythmé par ces trois horizons.

<i>Horizon</i>	<i>Echéance</i>	<i>Réalisation</i>
<i>1997-1999</i>	<i>Immédiate</i>	<i>Mise en œuvre d'opérations tarifaires, de création et/ou modernisation de pôles d'échanges. Etudes complémentaires</i>
<i>2000-2005</i>	<i>Court terme</i>	<i>Fin de l'expérimentation. Pleine mise en œuvre du Schéma Régional des Transports. Mise en service du TGV Aquitaine</i>
<i>Après 2005</i>	<i>Moyen terme</i>	<i>Mise en place du réseau Grande Vitesse prévu par le Schéma Directeur Transeuropéen.</i>

« Ces échéances, utiles pour la présentation des propositions, ne peuvent être considérées que comme des repères dans une évolution du système de transport régional qui restera dépendante de paramètres exogènes et notamment de décisions qui seront prises au niveau national ou par les collectivités locales. »

Plus généralement, la réflexion s'opère à moyen ou long terme et les propositions qui en découlent peuvent s'inscrire dans un horizon plus rapproché. Il semblerait toutefois que toutes les Régions n'ont pas intégré ce double horizon dans lequel doivent s'inscrire les objectifs et les moyens d'y parvenir. On peut citer le cas de Bourgogne à titre d'illustration de l'articulation possible entre ces deux horizons.

Actions propres au Conseil Régional de Bourgogne

Propositions sur l'une des trois relations principales : InterYonne

Dijon – Montbard – Laroche-Migennes – Auxerre et Montereau (direction Paris)

A l'horizon 2010 le SRTC fixe les objectifs suivants :

- Cadencement horaire sur Laroche-Migennes – Tonnerre – Montbard – Dijon.*
- Création de relations directes Auxerre – Dijon*
- Amélioration qualitative des services sur la relation Auxerre – Laroche-Migennes – Montereau, par une amélioration du confort (attractivité).*
- Renforcement du pôle multimodal de Laroche-Migennes.*

Les propositions à court terme sont les suivantes :

1. Entre Laroche-Migennes et Dijon, création à chaque service d'hiver 1998 et 1999 d'une relation nouvelle aller-retour, dont l'une à la mi-journée.

L'une de ces relations pourra être, si les conditions s'y prêtent, une relation directe Auxerre-Dijon, sans changement de matériel à Laroche.

Achat et mise en service du matériel correspondant : autorail à 80 places en 1998 et automoteur à 160 places ou automotrice en 1999.

2. Meilleur positionnement de la relation Dijon – Auxerre de fin d'après-midi.

3. Desserte de l'Yonne vers Paris : premier programme d'amélioration du matériel au titre de l'attractivité.

4. Développement du pôle d'expérimentation de Laroche-Migennes : mise en synergie des autorités organisatrices en vue d'une desserte multimodale de l'Icaunais.

Nota important

La création des nouveaux services devra faire l'objet d'une évaluation fine à la fin 1999, début de l'an 2000 sur les aspects suivants : clientèle nouvelle amenée au train, recettes supplémentaires,...

Cette évaluation est indispensable pour envisager la poursuite de cette politique à moyen terme (2000-2010).

2.3 Comment élaborer le SRT – Le programme de travail

Classiquement, le programme de travail s'est organisé, pour la plupart, autour de trois phases. On remarque que la phase de prédiagnostic, au sens du guide PDU, est inexistante dans les documents approuvés.

- Constat (ou état des lieux) : descriptif de l'offre et de la demande (besoin de déplacement) de transport ;
- Diagnostic : confrontation entre l'offre et la demande afin d'identifier les dysfonctionnements et le potentiel du système des transports ;
- Propositions : mesures proposées pour remédier aux dysfonctionnements.

Dans le cadre de ce phasage, les études ont été généralement confiées à des bureaux d'études extérieurs. Elles ont permis de disposer dans les Régions de bases de données objectives. Le plan du document approuvé n'est généralement pas construit autour de ces trois phases (réécriture politique) sauf ceux directement rédigés par le cabinet en charge des études. Cette réécriture du document officiel rend ainsi difficile la description précise du programme de travail des Régions, en particulier de la phase de diagnostic.

2.4 Les objectifs du SRT : absence de hiérarchie

Il serait bon de clarifier le vocabulaire afin de distinguer ce qui relève des enjeux, des orientations, des principes, des moyens. En effet, certains schémas affichent des objectifs qui sont des enjeux pour d'autres ou des objectifs qui sont des moyens pour d'autres, et vice versa. Par exemple : peut-on considérer que l'intermodalité représente un enjeu ? Ou bien est-ce un objectif contribuant à la cohérence des réseaux qui est, elle, un enjeu ? Ou bien encore : est-ce un moyen qui permet de réaliser l'objectif d'optimiser l'offre de transport dans le cadre de la régionalisation, ressentie comme enjeu ?

Au-delà des différences dans les termes, il est néanmoins possible de déceler une articulation logique plus ou moins visible selon les schémas entre les enjeux et les objectifs d'une part et entre les objectifs et les mesures proposées d'autre part. En effet, même s'ils n'emploient pas tous le même vocabulaire, les schémas déclinent des objectifs de différents ordres (objectifs, sous-objectifs...) à partir de grands enjeux et vont dans certains cas, très rares parmi ceux étudiés, jusqu'à la programmation de projets, plus généralement jusqu'à leur description.

Cependant, on constate que les enjeux ne sont pas hiérarchisés entre eux. Tout ce passe comme si tous les thèmes étaient importants (aménagement du territoire, développement économique, respect de l'environnement...) alors que l'on n'est pas sûr que les enjeux convergent toujours ou sont au contraire antinomiques voire contradictoires.

Les schémas sont très souvent des documents d'orientation de la politique des transports des Régions. A ce titre, ils balayent de manière très large les thèmes pour lesquels elles ont identifié des enjeux et sur lesquels elles désirent intervenir. La Région délimite par ce biais son domaine d'intervention.

De même, les objectifs ne sont pas toujours hiérarchisés. Le général y côtoie le particulier. Cela dénote un manque méthodologique dans l'élaboration des schémas : une phase de prédiagnostic aurait sans doute contribué à clarifier les enjeux et les objectifs généraux à l'initiation de la démarche, avant de rechercher les objectifs de projets et les projets eux-mêmes. Le prédiagnostic, tel que le définit le guide PDU²¹, permet sur la base d'une pré-analyse (des données existantes, des études antérieures, des projets en cours) et d'une première consultation des acteurs d'ébaucher les objectifs du schéma et d'élaborer le cahier des charges et les modalités de travail. Le guide PDU estime qu'il s'agit d'une « phase essentielle bien que souvent sous-estimée » car elle permet « d'orienter et de limiter le champ des investigations ».

Par ailleurs, le niveau de précision dans les objectifs et les projets dépend de leur maître d'ouvrage. On constate que lorsque la mise en application des orientations des schémas nécessite le concours d'autres AO (intermodalité, tarification combinée...) ou qu'elle est de leur ressort (restriction du stationnement en centre-ville...), le niveau de précision des objectifs et projets est très faible. Les Régions auraient gagné à associer les autres AO très en amont afin d'élaborer un cadre partagé (certainement plus facile à dire qu'à faire compte tenu des traditions de dialogue ou d'intervention, et du nombre d'AO concernées).

Deux questions importantes se posent alors. En premier lieu, *jusqu'où doit aller un SRT ?* Si l'on se réfère à la méthodologie des PDU, on devrait élaborer les projets (avec précision, i.e. programmation dans le temps, évaluation financière, clé de financement, impacts...) qui font partie d'un ensemble cohérent répondant à quelques grands objectifs (s'inscrivant dans le cadre de scénarios). Rares sont les schémas allant jusqu'à ce niveau de détail, et pour ceux qui le font, il est difficile de relier la multitude d'actions dans un scénario cohérent.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce choix des Régions. Tout d'abord un SRT s'élabore en concertation avec une multitude d'acteurs, dont la plus ou moins bonne volonté de s'impliquer dans la démarche n'empêchera pas de toute façon la difficulté d'accepter un document de planification voté par le seul Conseil Régional. De plus, au sein même de ce dernier, le schéma est souvent le reflet d'un consensus qui prend en compte l'expression de la diversité régionale. Il en résulte qu'il est bien difficile de relier les objectifs entre eux, listés de manière peu cohérente, sans hiérarchisation qui permettrait d'identifier le choix politique du schéma.

Ensuite et de manière sous-jacente, à quel stade de la démarche doit-on voter un document ? Afin d'apporter des éléments de réponse à cette question, nous nous efforcerons dans le tableau suivant de décrire comment globalement les Régions étudiées ont positionné leur document voté par rapport à la déclinaison des enjeux du schéma en objectifs, sous-objectifs...jusqu'aux projets à proprement parlés.

²¹ CERTU, 1996.

Nous avons tenté de hiérarchiser certains des **objectifs trouvés dans les schémas analysés** de la manière suivante :

ENJEUX	OBJECTIFS PRINCIPAUX	Orientations politiques pour gagner les enjeux	Objectifs des projets et moyens d'accéder aux orientations politiques	PROJETS
Aménagement du territoire	.Equilibre du territoire .Ouverture internationale .Désenclavement du territoire .Cohésion régionale	.Favoriser la mise en réseau des pôles secondaires .Raccorder le territoire régional aux réseaux grande vitesse	.Maillage du territoire .Diffusion de l'effet TGV .Adaptation du matériel en fonction des types de desserte	.Etudes de capacité ferroviaire .Extension de capacité .Electrification
Développement économique	.Compétitivité économique .Soutenir l'emploi .Accès aux formations	.Desserte des points clés .Desserte intercité .Préserver la facilité et l'efficacité des déplacements		.Remplacement de caténaires .Dessertes cadencées
Respect de l'environnement	.Assurer l'avenir du transport public .Promouvoir les modes de transports respectueux de l'environnement	.Rééquilibrage rail-route .Combattre la saturation dans les zones denses .Promouvoir le transport combiné	.Recours limité et ponctuel aux recalibrages des accès routiers .Assurer une réserve de capacité ferroviaire dédiée au fret	.Exploitation sur le mode banlieue .Création de pôles d'échange multimodaux .Création de liaison périphérie – périphérie en milieu périurbain .Création de bases de données fret
Politique sociale	.Droit au transport pour tous	.Accessibilité des non motorisés .Politique tarifaire ciblée		.Extension des périmètres d'abonnement .Transport à la demande
Régionalisation	.Optimiser l'offre TCR .Définir un cadre d'actions de la politique régionale .Maîtrise des coûts .Relations contractuelles avec la SNCF	.Rendre les réseaux plus attractifs .Coordination des actions en faveur des transports .Adaptation de l'offre à la demande au moindre coût	.Harmonisation des stratégies financières .Définition de pôles d'échange	.Elaboration de guides d'informations communs .Adaptation et modernisation du matériel roulant .Billétique commune aux opérateurs

2.5 Le constat – diagnostic

Les phases de constat puis de diagnostic nous sont apparues succinctes dans les documents approuvés. Elles y apparaissent d'ailleurs souvent dans les annexes, et en général sous la forme d'une compilation d'éléments épars. Cela ne signifie pas que le constat ou le diagnostic ait été escamoté ou mal traité. En effet, les Régions ont mené des études poussées dont les résultats sont consignés dans des documents de travail intermédiaires au document approuvé.

La phase diagnostic a généralement été réalisée au travers de la confrontation de l'offre avec la demande de transport afin de dégager le potentiel et les dysfonctionnements des réseaux de transport. Dans les documents approuvés, l'adéquation de l'offre aux besoins de déplacement n'a quasiment été décrite que pour le mode ferroviaire²² et dans une moindre mesure, pour les cars départementaux.

On a pu constater que certains diagnostics du système des transports étaient guidés par des enjeux liés à l'aménagement du territoire. Les Régions s'efforcent ainsi d'estimer le positionnement des réseaux au regard de principes d'aménagement du territoire. Par exemple, Midi-Pyrénées aborde le diagnostic des transports publics (fer et car) sous l'angle de leur contribution au désenclavement et au décloisonnement de la région.

En outre, on trouve souvent des diagnostics qui sont spatialisés par axe (ferroviaire) ou par bassin de transport. Dans le cas de Bourgogne le diagnostic par axe est accompagné d'un diagnostic thématique mené sur le matériel, les gares, la coordination des réseaux, l'information et la tarification intermodales. En Lorraine, un diagnostic a été porté sur l'articulation intermodale des réseaux qui a conduit à désigner la multimodalité (trains, autocars et transports urbains) comme « *un point très faible du système de transport lorrain* ».

Enfin, il est à noter que plusieurs Régions ont auditionné des acteurs locaux afin de faire émerger les dysfonctionnements ressentis, les attentes et les projets de chacun. C'est par exemple le cas d'Alsace qui, par ailleurs, a découpé la région en une vingtaine de zones sur lesquelles elle a mené un diagnostic localisé.

D'autres ont adopté une approche de type marketing avec des enquêtes auprès de la population (Aquitaine), des usagers, des automobilistes²³ afin d'alimenter leur diagnostic et éclairer leurs propositions.

2.6 Les modes pris en compte : Tous les modes ... dans la mesure du possible

Les titres des SRT sont symptomatiques des modes traités (SRTC voyageurs), et souvent le terme « multimodal » est présent mais cache une réalité plutôt monomodale ferroviaire qui transparait dans la nature des propositions formulées.

2.6.1 Le transport de marchandises

La problématique marchandises est très peu souvent abordée dans les schémas étudiés et ceux qui l'abordent le font de façon marginale. C'est par exemple le cas d'Alsace qui annonce le transport de marchandises comme une préoccupation importante mais qui s'aperçoit au cours de la démarche qu'elle manque cruellement de données pour mener la réflexion sur le sujet. Notons toutefois que la préoccupation alsacienne conduit à proposer la réalisation de recueils de données relatives aux transports de marchandises afin d'éclairer la démarche dans sa suite.

²² Lorraine a estimé l'adéquation des réseaux ferroviaires aux besoins de déplacements des habitants

²³ c'est le cas de Picardie et de la Bourgogne sur un axe, en vue de cerner le marché des déplacements ainsi que le potentiel de clientèle du train

La plupart des Régions affirment clairement que leur schéma n'inclut pas de réflexion sur les marchandises (on retrouve cet état de fait dans le titre des schémas très marqué TC voyageurs). Cependant, on note de ci de là un souci ayant trait au fret (même pour les Régions qui disent ne pas s'y intéresser) mais qui ne se traduit jamais par des propositions d'action. On peut citer entre autres Rhône-Alpes qui affiche pour orientation la volonté de favoriser « *le transfert massif des marchandises sur le rail* » ; Aquitaine qui a le souci de veiller à la disponibilité des infrastructures nécessaires au développement du transport ferroviaire de marchandises ; Bourgogne²⁴, « *Port terrestre de l'Europe* », qui voudrait s'assurer que le renforcement de liaisons ferroviaires pour les voyageurs ne pénalise pas le fret (recherche d'itinéraires de substitution...) et qui désire s'impliquer dans la promotion du transport combiné rail-route afin de contribuer à réduire les nuisances sur la route.

Les Régions devraient pourtant s'impliquer davantage dans une réflexion portant sur le transport de marchandises. La généralisation des couloirs de fret et l'éventuelle transcription en droit français de directives ferroviaires européennes conférant au fret un caractère prioritaire sur les voyageurs, y compris aux heures de pointe, pourraient créer des contraintes d'exploitation et de gestion ou de création d'infrastructures à prendre en compte dans une démarche de type SRT.

2.6.2 Le transport de voyageurs

Les transports publics

Les modes essentiellement abordés sont ceux des transports publics, plus particulièrement le transport ferroviaire (les TER). Cela correspond au domaine historique d'intervention de la Région et à l'évolution actuelle de la législation lui conférant le statut d'autorité organisatrice des transports ferroviaires de voyageurs.

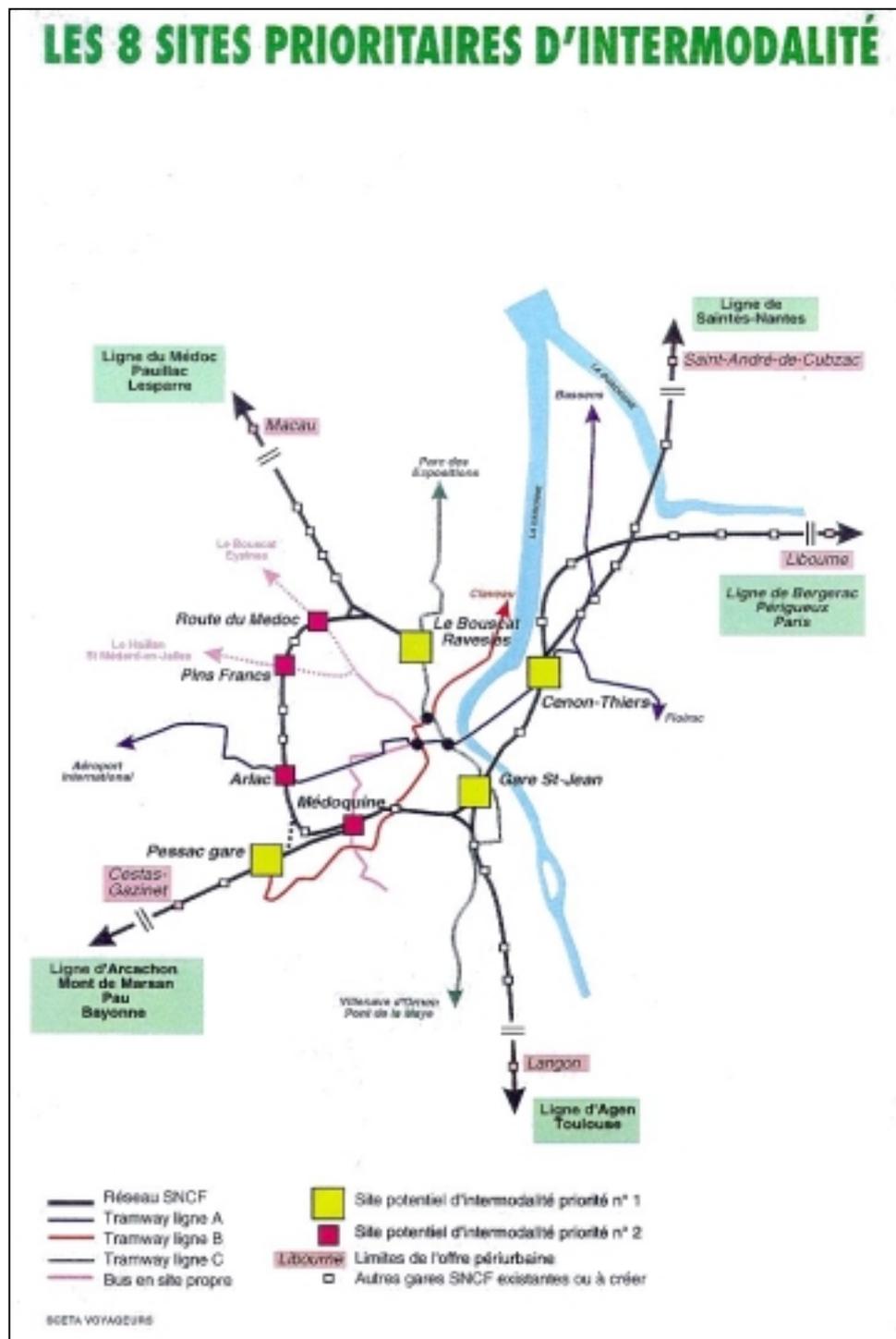
Chaque mode ne fait pas l'objet de la même précision. De manière générale, on peut dire que lorsque des mesures sont proposées, elles concernent avant tout les axes et le matériel ferroviaire.

S'agissant des transports en commun non urbains par autocars, le niveau de précision est d'autant plus élevé que les Départements ont activement contribué à la démarche. Les propositions concernant ce mode de transport ont trait au partage des compétences Région / Département ou à la mise en cohérence des lignes par l'homogénéisation des horaires, de l'information en organisant l'intermodalité entre le fer et le car.

Lorsque la préoccupation est présente, les transports en communs urbains sont traités sous l'angle de leur nécessaire articulation avec les TCNU. Les propositions relatives aux transports urbains sont donc à teneur intermodale, associent nécessairement les AOTU et s'apparentent plus à des orientations qu'à des mesures concrètes (réflexions à mener sur l'information, la tarification, la billétique, les correspondances, les matériels roulants communs...). Auvergne précise que « *la desserte de la gare de Clermont-Ferrand par la première ligne de tramway est un objectif prioritaire permettant ainsi d'initier une réelle complémentarité et multimodalité des réseaux au service des usagers.* »

²⁴ Le schéma de Bourgogne classe les gares et les lignes ferroviaires en fonction de l'intensité de leur fonction marchandises. Deux indicateurs sont utilisés pour la quantifier : le nombre de trains de marchandises et le volume de fret transporté.

Aquitaine envisage l'étude et l'expérimentation de l'articulation entre les modes urbains et interurbains par la création de pôles d'échange.



Source : SRT Aquitaine

Articulation des transports régionaux et urbains en Aquitaine

Le transport individuel

On peut regretter que les Régions dans leur majorité écrasante ne traitent guère les transports individuels alors que la vocation des schémas est précisément d'être multimodal. Lorsque le volet des transports individuels est abordé, c'est dans la phase constat à travers la description succincte des caractéristiques physiques des réseaux. Parfois, c'est le cas de Rhône-Alpes, la part de marché VP et TC fer est évaluée sur certaines liaisons entre agglomérations (entre villes-centres d'une part et entre périphéries d'autre part, cette distinction à l'avantage de souligner l'importance des déplacements entre les périphéries – parfois plus nombreux qu'entre les villes-centres – et la part quasi inexistante du train sur ces flux).

A noter cependant le cas de l'Alsace qui a intégré de façon plus approfondie que les autres la problématique des déplacements individuels. Son schéma va jusqu'à proposer des actions sur le réseau routier et met en lumière la complémentarité fonctionnelle des réseaux VP et TC ferroviaires même si les possibles transferts modaux ne semblent pas être évalués.

Soulignons enfin le cas du schéma de Picardie dont la composante transport individuel est également marquée. Les déplacements VP ont été analysés afin d'estimer le potentiel de transfert vers le train.

2.7 Les projets : entre le cadre politique et le catalogue

Tout d'abord, nous devons souligner que les projets décrits dans les SRT étudiés ne s'inscrivent pas dans un scénario exprimant les priorités du Conseil Régional en matière de transport.

Ensuite, nous avons constaté une disparité importante entre les schémas au niveau de la précision des projets. Il y a des schémas qui n'ont pas de projets concrets (Rhône-Alpes²⁵) mais uniquement des orientations d'ordre général ou politique qui fixent un cadre aux projets ultérieurs. D'autres schémas, plus fréquents, listent des projets précis qui contribuent à leurs objectifs affichés ; projets d'autant plus précis qu'ils concernent le mode ferroviaire du transport de voyageurs. Cette liste de projets peut donner aux documents approuvés l'effet d'un catalogue de mesures sans grande cohérence apparente.

Les projets communs à pratiquement tous les schémas sont la modernisation du parc de matériel roulant qui se traduit par l'achat d'automotrices neuves, et des améliorations des services ferroviaires par le cadencement.

Les projets intermodaux touchent essentiellement aux domaines de l'information, de la tarification, de l'homogénéisation des horaires, mais très peu à la connexion physique des réseaux. En outre, ces projets sont pour la plupart des propositions d'études, d'expérimentation ou de concertation entre AO.

Il est rare de trouver un classement prioritaire des opérations. Aucune Région, sauf peut-être Alsace de manière qualitative, n'a évalué la contribution des projets à la réalisation des objectifs assignés. Rares sont celles également qui donnent une évaluation financière ou qui identifient les partenaires et cofinanceurs pour chaque opération, ou qui les programment dans le temps. Centre joint en annexe une synthèse financière qui évalue pour chaque opération listée un coût d'investissement et d'exploitation ainsi que les partenaires sollicités.

Les schémas s'apparentent ainsi plus à des documents de planification à long terme, d'orientation de la politique de transport, et dans une moindre mesure à des documents de programmation. Midi-Pyrénées propose « *l'adhésion à des principes plutôt que le détail d'une organisation technique des transports régionaux* ». Cette Région a pour projet de mettre à l'épreuve cette adhésion en proposant l'expérimentation du partenariat sur une période transitoire de deux à trois ans, sur des sujets ciblés et locaux qui portent sur l'intermodalité (information et tarification).

²⁵ « *Le schéma régional des transports n'a pas vocation à proposer des définitions détaillées de l'offre de transport, des modalités de financement, une programmation précise des actions.* »

Dans le schéma alsacien le coût des opérations a été estimé ainsi que leur priorité au regard des principaux principes d'aménagement. On trouve dans son schéma un classement qui distingue les mesures sectorielles (fer, route) des mesures transversales (type d'exploitation ferroviaire, concertation entre AO). Différentes clefs d'entrée de la liste de mesures existent également chez d'autres. Bourgogne fait la distinction entre les actions communes aux autres AO et celles qui sont propres au Conseil Régional, ce qui a pour intérêt d'identifier les projets qui nécessitent la mobilisation des partenaires. Dans le schéma de Nord-Pas-de-Calais, on peut distinguer les actions qui ont un caractère global (accueil en gare, matériel ferroviaire, tarification, offre multimodale) et les actions spécialisées et liées à des enjeux d'aménagement du territoire (électrification, cadencement, coordination avec des projets de TCSP, pose d'une troisième voie...).

Les principaux projets en Alsace			
<i>Dans le cas alsacien à chaque principe d'aménagement du territoire (ouverture internationale, équilibre du territoire et compétitivité économique) est associée une stratégie transport composée d'objectifs et de mesures qui rentrent dans le cadre de la réalisation du réseau « idéal ».</i>			
Stratégie transport	Favoriser l'ouverture internationale de l'Alsace	Favoriser l'équilibre du territoire alsacien	Favoriser la compétitivité économique de l'Alsace
Objectif principal	. Placer l'Alsace sur les nouveaux réseaux internationaux en cours de constitution	. Préserver les possibilités de choix modaux . Favoriser la mise en réseau des pôles secondaires par un maillage d'itinéraires	. Préserver la facilité et l'efficacité des déplacements en Alsace
Objectif connexe	. Maintenir et améliorer l'efficacité des équipements existants d'accès aux réseaux internationaux	. Développer des itinéraires routiers Est-Ouest . Maintien des infra ferroviaires existantes	. Améliorer l'efficacité des déplacements réguliers
Mesures nécessaires	. Réalisation des TGV . Organiser la complémentarité des deux aéroports Organiser des liaisons régionales en harmonisant les interventions des AO . Créer un itinéraire « arc Nord-Alsace » . Créer des itinéraires Est-Ouest	.Extension de capacité de l'axe nord-sud ferroviaire actuel . Recours limité et ponctuel aux recalibrages des accès routiers existants pour éviter leur congestion ...
Mesures immédiates	. Achever les coups partis routiers . Etudes sur la capacité ferroviaire nord-sudContournement nord de Haguenau . Organiser la concertation entre AO de tous niveaux ...	Modernisation et exploitation sur le mode banlieue des étoiles ferroviaires de Strasbourg et Mulhouse ...

Un point d'interrogation subsiste à la lecture des schémas : quel instrument sera utilisé pour le financement des projets ? Un élément de réponse est apporté par Alsace : la réalisation des opérations proposées dans son schéma sera financée dans le cadre des contrats de plan Etat Région qui engageront un programme ferroviaire, à l'instar du programme routier.

3. Conclusion

3.1 Après les SRTC, une seconde génération : les SRT

D'abord appelé à répondre à un besoin de déconcentration d'actions économiques, les EPR furent très vite mis à contribution pour l'organisation des transports à travers la réalisation de schémas régionaux des transports collectifs. En dehors de quelques exceptions, ces premiers schémas n'ont que très rarement dépassé le stade d'un recensement des services ferroviaires régionaux, ne s'intéressant ni aux services de transports par autocar ni aux autres modes.

Avec la LOTI apparaît une nouvelle approche des problèmes de transports. Depuis 1982, tout projet devrait aborder le *système* des transports de façon globale et en particulier intermodale. De plus, la décentralisation a donné aux Régions un statut de collectivité locale avec le pouvoir de passer des conventions (à la marge) avec la SNCF pour organiser les transports régionaux. Bien que leurs contributions financières aux transports régionaux aient augmenté alors considérablement (financement du matériel TER essentiellement), les régions ne s'impliquèrent que marginalement dans l'organisation des services ; peu de schémas virent le jour pendant les dix premières années de la LOTI.

Le début des années 90 est marqué par une prise de conscience de la dégradation des transports publics ; le rapport Carrère en 1992, qui conclut un grand débat national sur les transports, sera complété en 1993 par le rapport du Sénateur Haenel sur les transports ferroviaires en France. Ce dernier estime que les transports régionaux de voyageurs sont d'une importance capitale, tant pour la mobilité régionale que pour l'avenir du transport ferroviaire en général. Les difficultés propres à la SNCF, l'engagement difficile des Régions et le désengagement de l'Etat mettent le transport régional en situation périlleuse. La régionalisation, c'est à dire la reconnaissance des Régions comme véritable Autorité Organisatrice, apparaît comme une solution prometteuse. En 1997 une expérimentation est lancée dans 6 régions. Dans le même temps, il est conseillé aux Régions de planifier à moyen terme leur politique de transport, dans l'esprit de la LOTI, c'est à dire avec une approche globale.

Les SRTC laissent la place aux SRT, toujours centrés sur les transports collectifs régionaux mais « fédérant » les approches des différents acteurs concernés, dont les autres AO, et s'interrogeant sur les rapports entre transports collectifs et transports individuels.

3.2 La grande diversité des SRT laisse beaucoup de questions en suspens

Toutes les Régions se sont lancées dans l'exercice. Aujourd'hui, 14 schémas sont approuvés. Les raisons de cet engouement sont multiples : la nécessité d'avoir un SRT pour se porter candidat à l'expérimentation « Haenel », se préparer à une probable régionalisation mais aussi une nouvelle volonté d'affirmer les politiques d'aménagement du territoire ou de protection de l'environnement.

En l'absence de texte précisant le contenu et la méthode d'élaboration des schémas, on a pu constater une certaine diversité des SRT.

Il y a toutefois un certain nombre de points communs. Probablement en raison des recommandations du sénateur Haenel : intermodalité et concertation des différents acteurs (autres AO, professionnels, usagers ...), et de la DTT : constat – diagnostic, propositions.

Mais la diversité reste importante, tant dans la définition même de l'outil, que dans son mode d'élaboration. Cette diversité des schémas montre bien qu'il y a un manque de méthodologie (le guide PDU préconise par exemple une étape de pré-diagnostic qui manque peut-être dans certains SRT pour identifier clairement les objectifs principaux qu'ils se proposent d'atteindre), mais ce manque peut aussi révéler l'absence de réponses à plusieurs questions fondamentales notamment sur les sujets suivants :

- *Quel cadre temporel pour les SRT ?* La planification est un exercice à moyen ou long terme (10-15 ou 20 ans), mais la régionalisation rend nécessaire un plan d'action à plus court terme. Les SRT s'achoppent parfois en tentant de concilier ces deux approches.
- *Quels modes doit-on prendre en compte ?* Répondre tous est évidemment tentant, mais suppose une forte volonté politique parfois difficile à tenir en l'absence d'une majorité forte. Le développement des transports collectifs souvent mis en avant passe non seulement par une amélioration de l'offre TC mais également par des actions visant à modifier les habitudes pouvant aller jusqu'à contraindre l'usage de la voiture. La Région n'a pas de compétence particulière en matière de transport individuel ni en matière de transports urbains et départementaux, et doit se contenter d'émettre des souhaits.

Très peu de SRT prennent en compte le transport de marchandise. Or la saturation de certains axes ferroviaires va rendre obligatoire des arbitrages entre le transport de voyageur et le transport de marchandises.

- *Jusqu'où doit aller un SRT ?* Le SRT doit-il être un cadre politique, dans lequel devront s'inscrire d'éventuels projets à venir, en prenant le risque que rien ne soit réalisé ou doit-il être à l'extrême un catalogue de projets détaillés dans une logique du court terme mais ne correspondant pas un projet politique cohérent ? Aucun schéma analysé ne propose des scénarios, ensemble cohérent de projets (plus ou moins détaillés) qui répond à un ou deux objectifs politiques clairs et faisant l'objet d'une évaluation approfondie (financière, économique, en terme d'efficacité etc.). Cette méthode commence à être appliquée avec succès pour les PDU.
- *Mais surtout quel rôle pour les Régions et pour les SRT ?*

Les régions ne peuvent pas légalement se déclarer « chef de file », mais la nécessité de penser les transports de façon globale implique que l'AO des seuls transports régionaux ne puisse se contenter de rester dans son champ restreint. Les trains arrivent en ville et devraient se connecter aux services urbains, de même les gares de rase campagne devraient être desservies par les lignes départementales... La nécessaire coordination des différents modes de transports impose une coordination de leurs différents organisateurs. Certaines approches nous ont paru intéressantes par leur aspect innovant et opérationnel (Alsace, Midi-Pyrénées ...). Elles montrent que malgré la contrainte législative, il est possible de définir un cadre contractuel pérenne. Le développement des projets en milieu périurbain rend particulièrement nécessaire de telles approches.

Le SRT peut devenir l'outil de cette coordination, à condition que dès son élaboration, il incite l'ensemble des AO à participer. Il peut-être dans un premier temps un moyen de définir les règles de coordination que chacun accepte, alors il peut devenir l'outil de planification des transports commun à tous.

3.3 Vers une nouvelle génération, les SRD ?

Les deux ou trois prochaines années s'annoncent importantes pour les transports régionaux. Le projet de Loi d'Aménagement Durable du Territoire qui donnera lieu à deux schémas de services collectifs concernant le transport (voyageurs et marchandises) devrait être voté en 1999. Parallèlement, les Régions préparent leur Schéma Régional d'Aménagement Durable du Territoire (SRADT), pour lesquels la LOADT à venir prévoit un volet transport. Enfin, sur la base des schémas de services et des SRADT seront négociés les Contrats de Plan Etat / Régions 2000 - 2006, dans lesquels on pressent une place importante pour les transports ferroviaires. Les Plans Régionaux pour la Qualité de l'Air (PRQA) sont également en cours d'élaboration. Enfin, l'année 1999 devrait être la dernière année de l'expérimentation. On peut s'attendre qu'en 2000, une loi concernant la régionalisation des transports sera votée.

Dans un avenir proche, les schémas régionaux de transports seront donc de plus en plus indispensables pour asseoir la politique des Régions et mettre en cohérence les différents plans nationaux et locaux. Mais une fois le nouveau statut d'autorité organisatrice adopté par les Régions et accepté par tous, les SRT pourraient alors élargir la vision de gestionnaire des transports collectifs en adoptant une vision véritablement globale, qui traite dans leur ensemble, non plus les transports mais les déplacements des biens ou des personnes, analysant le pourquoi et le comment de chacun des déplacements et proposant une offre globale (transports collectifs et transports individuels) qui soit la mieux adaptée possible aux individus comme à la collectivité, en cohérence avec les politiques locales d'aménagement durable du territoire ou d'urbanisme.

Le CERTU continue la capitalisation et l'analyse des expériences régionales et proposera dès 1999 des documents méthodologiques contribuant à l'évolution des Schémas Régionaux des Transports vers des Schémas Régionaux des Déplacements.

Références bibliographiques

- BARBERIA Carlos ; *Schémas régionaux de transport de personnes : Intermodalité et coopération institutionnelles* ; DEA transport ; ENPC ; Décembre 1996
- CARRER Gilbert ; *Transport destination 2002, le débat national* ; Mission transport 2002 ; Juillet 1992
- *Plans de Déplacements Urbains, Guide* ; CERTU ; 1996
- CHAIGNEAU Elisabeth ; *La desserte ferrée des zones urbaines et périurbaines - Tome 1 : En France, le TER, Bilan de l'existant* ; CERTU ; Août 1994
- *Enquête Région* (série d'articles); Bus & Car; Entre janvier et décembre 1998
- *Les schémas régionaux de déplacements, actes de la journée GART du 4/4/96* ; GART, CERTU; Mai 1997
- HAENEL Hubert (sous la présidence de) ; *Rapport de la commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la SNCF, les conditions dans lesquelles cette société 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 N° 335; SENAT; Juin 1993
- MARTINAND Claude (Sous la présidence de) ; *Débat national sur l'avenir du transport ferroviaire* ; Ministère de l'Équipement, du logement, des transports et du tourisme ; Février 1996
- Transdev, Caisse des dépôts et consignations ; *Transport public et avenir des zones rurales* ; La documentation française ; janvier 1998
- VARNAISON – REVOLLE Patricia ; *Schémas Régionaux de Transport, Avancement des démarches* ; CERTU ; Mars 1998
- ZEMBRI Pierre, BARBERIA Carlos, SCHMITT Dominique ; *Les schémas régionaux de transport issus de la réforme Haenel : une difficile élaboration de documents réellement multimodaux dans un contexte décentralisé* ; LATTIS ; Juillet 1997
- ZEMBRI, Pierre ; *Vers une seconde étape de la régionalisation des transports ferroviaires : causes et enjeux d'une mutation délicate* ; Transport Urbains N° 96; Juillet 1997

Glossaire

ANER	Association nationale des élus régionaux
AO	Autorité organisatrice
AOTU	Autorité organisatrice des transports Urbains
APCR	Association des présidents de conseils régionaux
CESR	Comité économique et social régional
DTT	Direction des transports terrestres du Ministère de l'Équipement
DVA	Dossier de voirie d'agglomération
EPR	Etablissement public régional
FC12K	Système de comptabilité en cours à la SNCF
FNAUT	Fédération nationale des usagers des transports
FNTR	Fédération nationale des transports routiers
FNTV	Fédération nationale des transports de voyageurs
LOTI	Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs
PDU	Plan de déplacements urbains
PRQA	Plan régional pour la qualité de l'air
SRD	Schéma régional des déplacements
SRT	Schéma régional des transports
SRTC	Schéma régional des transports collectifs
TC	Transport collectif
TCNU	Transports collectifs non urbains
TCSP	Transport collectif en site propre
TCU	Transports collectifs urbains
TER	Train express régional
TPIL	Transport public d'intérêt local