

UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE  
FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES  
CENTRE DE RECHERCHE D'ECONOMIE DES TRANSPORTS

MINISTERE DES TRANSPORTS  
SERVICE DES ETUDES , DE LA RECHERCHE  
ET DE LA TECHNOLOGIE

POSSIBILITES. ET MODALITES D'INTERVENTION  
DES COLLECTIVITES LOCALES SUR LE MARCHE  
DES TRANSPORTS COLLECTIFS DE VOYAGEURS

Observatoire Economique  
et Statistique des Transports

**DOC**     **CDAT**  
**Réf. 1**    **4024**

Décision d'aide à la recherche  
n° 82-03-02

MAI 1985

CRET Avenue Gaston Berger 13625 Aix-en-Provence cedex

Cette recherche a été effectuée sous la direction scientifique de Monsieur Paul FUNEL dans sa phase initiale. Messieurs Bernard DAVID, Olivier DOMENACH et Michel QUERCY ont rédigé les différentes monographies et produit les textes intermédiaires.

Le rapport de synthèse est l'oeuvre de Bernard DAVID.

I - Rapport de synthèse, 56 pages, B. DAVID.

II - Monographies

1. La politique de restructuration des transports collectifs d'Aix-en-Provence, p. 1 à 14.

B. DAVID

2. La politique des transports collectifs d'Avignon, p. 15 à 25.

O. DOMENACH

3. Bilan des politiques départementales de transports collectifs réguliers, p. 27 à 41.

M. QUERCY

4. Les politiques régionales de transport collectif : le cas du SRT-PACA, p. 42 à 64.

B. DAVID et M. QUERCY

III - Publications intermédiaires

1. "Les perspectives des transports dans les Bouches-du-Rhône", p. 1 à 13.

B. DAVID

Journée d'information organisée par l'Union des Transporteurs en Commun de voyageurs des Bouches-du-Rhône, 1er Juin 1983.

2. "Les politiques départementales de transports non urbains : bilan et perspectives", p. 1 à 10.

O. DOMENACH

Communication à la journée Gréco-CNRS du 27 janvier 1984 à Lyon sur l'évaluation des politiques de transport.

3. "Pour une politique de transport visant à modifier l'organisation des déplacements", p. 1 à 14.

O. DOMENACH et M. QUERCY

Réseau "Conditions de travail et logiques professionnelles dans les transports". CRET/GST-CNRS.  
Journée du 15 juin 1984, Aix-en-Provence.

\*

\*

\*

AVANT PROPOS

Cette recherche a nécessité un constant aller-retour entre l'observation de la réalité et le cadre théorique en cours d'élaboration. Il nous a semblé souhaitable, du fait du caractère quelque peu inachevé du cadre théorique, et pour ne pas appauvrir les réflexions qui avaient pu être menées par les chercheurs, de présenter trois catégories de travaux :

- Tout d'abord un rapport de synthèse contenant les principales notions utilisées ainsi que la lecture particulière que nous avons pu faire des différents processus de décision étudiés à l'aide de ce cadre.
- Un ensemble de quatre monographies essayant de restituer dans une vision plus linéaire la chronologie, et dans une certaine mesure la généalogie, des différentes politiques de transports collectifs telles qu'elles nous sont apparues sur les terrains choisis.
- Enfin trois textes qui sont le reflet d'un état de réflexion parcellaire et engagé et qui ont donné lieu à la publication dans des lieux et sous des formes qui ne sont pas toujours conformes à ce qu'est l'esprit d'une recherche. Il a cependant semblé qu'ils pouvaient être le témoignage d'un état de pensée intermédiaire qui s'est par la suite affiné. Il n'est donc pas surprenant que des contradictions, des dérives de sens existent entre des textes produits à des moments différents. Il ne nous a pas paru nécessaire d'harmoniser l'ensemble dans un tout cohérent. Que le lecteur y voit la volonté des auteurs de poursuivre une réflexion ultérieure sur les thèmes abordés.

PLAN DU RAPPORT DE SYNTHESE

	Pages
Quelques considérations préalables	3
Section 1. La spécificité du local	3
Section 2. La production des transports publics d'intérêt local	7
 CHAPITRE I : LE CADRE THEORIQUE	 14
Section I. Les politiques locales des TPIL comme système d'action	14
Section II. Descriptif des performances	17
1°/ La performance qualifiante	17
2°/ La performance virtuelle	23
3°/ La performance réelle	25
Section III. Articulation des performances et interprétation d'un système d'action	27
 CHAPITRE II : LA PERFORMANCE QUALIFIANTE DES DIFFERENTES COLLECTIVITES TERRITORIALES	 31
Section I. La compétence virtuelle	33
1°/ Droits et obligations des collecti- vités locales	33
2°/ Les moyens d'intervention	36
3°/ La volonté politique	41
4°/ Les expériences passées	44
Section II. L'acquisition de la compétence réelle	44
1°/ Les conflits de compétence	44
2°/ Le fonctionnement des SPAL	46
3°/ La reconnaissance sociale de l'inter- vention	50

CHAPITRE III : PERFORMANCE VIRTUELLE ET PERFORMANCE REELLE	52
Section I. L'élaboration des décisions	52
Section II. L'exécution et le contrôle des décisions	54

\*  
\*\*

\*  
\*\*

\*\*  
\*

Cette recherche a un double objectif puisqu'elle est autant la tentative d'élaborer une réflexion sur ce que représente une politique publique locale, qu'une observation actuelle sur les modalités d'intervention des collectivités locales en matière d'organisation des transports publics d'intérêt local. Ce dernier aspect se situe d'ailleurs dans un contexte historique particulier, puisque le cadre juridique et réglementaire connaît une transformation sans précédent.

Manifestement les pouvoirs publics cherchent depuis plusieurs années à renverser le processus de dégradation de l'usage de ce mode de transport.

Le rapport de synthèse, présenté par la suite, reste donc marqué de cette double ambiguïté : tantôt l'observation de la réalité apparaît comme une illustration permettant de valider un cadre méthodologique qui n'est, il faut en convenir qu'à l'état d'ébauche ; tantôt le cadre méthodologique est utilisé comme un outil opérationnel devant questionner la réalité et les mouvements qui la traversent.

Les auteurs ont conscience des risques encourus par une telle approche :

- risque de décevoir les praticiens qui ne trouveront pas toujours la minutie du détail et la référence permanente au fait pour étayer une affirmation et/ou une hypothèse avancée,
- risque de décevoir les théoriciens qui ne rencontreront pas toute l'argumentation théorique et les prises de position épistémologiques pour justifier les concepts utilisés en la matière et les conséquences qui s'y rattachent.

Pour toute excuse, nous invoquerons la dimension

quelque peu exploratoire de la recherche et la difficulté d'accéder à l'information de ce qui est souvent constitué d'une miriade de micro-décisions dont l'enjeu et les conséquences apparaissent peu évidentes même aux yeux de leurs auteurs.

Le champ d'observation est constitué par la politique des transports publics d'une Région (la région Provence-Alpes - Côte d'Azur), de quatre départements (Les Bouches du Rhône, les Alpes de Haute Provence, le Var et le Vaucluse) et de deux villes (Aix-en-Provence et Avignon). Les auteurs ont à titre divers été plus ou moins impliqués dans des activités de conseil ou d'études sur ces terrains. Cette situation ne leur confère peut-être pas la position d'extériorité et de neutralité que certains estiment nécessaires à tout travail scientifique. Mais cette position nous permet d'avoir eu comme ambition d'élaborer un cadre théorique qui nous semblait être un outil d'observation, c'est-à-dire de classification et de représentation de la réalité, construit à partir de la multiplicité des expériences vécues. Le champ d'observation retenu ne sera pas considéré comme limitatif, ce qui ne nous interdira pas les comparaisons avec des domaines que d'autres chercheurs ont pu explorer (1)

Mais avant d'exposer le cadre théorique, quelques considérations préalables tenteront de justifier l'homogénéité d'un phénomène, celui des transports publics de voyageurs, qu'ils soient urbains ou interurbains et que l'on a qualifié de transports publics d'intérêt local (2).

---

(1) Nous pensons en particulier aux travaux effectués par MM. CHAPOUTOT, GAGNEUR et PRADEIL ainsi que MM. BENSIGLIO, BUREL et HAOU dans les transports urbains, et à Mme et M. GEBBMAN, ZIV, BARTHET et RIVAS et à M. ROULET surtout pour les transports non-urbains.

(2) Lois et décrets de 1979.



## QUELQUES CONSIDERATIONS PREALABLES

L'analyse des politiques locales des transports publics d'intérêt local présente un intérêt à deux titres :

Tout d'abord elle pose le problème du local par rapport au national, ce qui nécessite un partage des rôles et des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Ensuite elle suppose que l'on définisse un mode de production particulier d'un service public, ce qui nous situe d'emblée à l'articulation du secteur public et du secteur privé.

Ce n'est qu'une fois posées quelques préalables théoriques concernant des deux particularismes de l'objet de l'étude que nous exposerons l'hypothèse centrale de la recherche. Cette hypothèse peut être formulée de la façon suivante :

"La politique locale des transports publics peut être formalisée comme un système d'action".

Il nous est apparu en effet qu'il était difficile, quand on étudie un tel phénomène, de séparer ce qui est réel de ce qui est le fait de la représentation des acteurs. En conséquence, nous emprunterons à l'analyse sémiotique des récits la manière dont cette discipline analyse un système d'action: C'est dans ce cadre formel que nous pourrons ensuite réintroduire des hypothèses plus explicatives du phénomène étudié.

### Section 1 - La spécificité du local

Analyser un aspect du local revient de fait à postuler l'existence d'une spécificité du local, voir de ce que

l'on a pu appeler un objet local ou encore un pouvoir local.

La spécificité du local n'existe que si l'on peut considérer que les trois conditions suivantes sont remplies :

- la politique locale n'est pas le simple application géographique d'une politique nationale,
- le local est un lieu où se manifestent des enjeux économiques et sociaux particuliers,
- le local est un lieu où peuvent se manifester des rapports de pouvoir différents de ceux qui sont produits au niveau national. Cette dernière condition ne sera pas directement discutée par la suite. Seules les conclusions générales de notre étude serviront (éventuellement) de preuves à cette affirmation.

La première condition demande que l'on porte une appréciation suivant le niveau territorial où l'on se situe. En effet, ces dernières années les transports publics d'intérêt local ont reçu un regain d'intérêt de la part des pouvoirs publics.

Ils n'étaient cependant pas soumis au même cadre juridique puisque la réglementation était très différente suivant qu'il s'agissait des transports urbains et des transports interurbains. L'Etat a été l'instigateur de politique de promotion des transports collectifs au travers de la politique des Schémas Régionaux, celle des schémas départementaux et des politiques de restructuration des transports collectifs des réseaux urbains de province.

Au niveau des régions, les grandes orientations ont été définies nationalement. La publication d'une méthodologie d'étude applicable quelque soient les particularismes locaux ainsi que le rôle des administrations territoriales de l'Etat (DRE, DDE et CETE) au niveau des études peuvent laisser croire que la Région n'était qu'un échelon local

d'une politique nationale.

Dans la réalité, cependant, des Régions se sont démarquées par rapport au projet initial. Les transports collectifs sont même apparus comme un moyen de construire un "pouvoir régional". Ce pouvoir se heurta d'ailleurs au niveau de la mise en oeuvre des schémas régionaux au cadre rigide du décret de 1949 sur la coordination et aux droits d'exploitation revendiqués par les transporteurs dès lors qu'ils étaient inscrits au Plan départemental des transports.

Par contre, la politique des schémas départementaux peut très bien être considérée comme un outil permettant à l'Etat central de récupérer une parcelle du pouvoir qui lui avait échappée. En effet, historiquement à partir de 1974, la Région était devenue la collectivité "privilégiée" en matière d'intervention sur le marché des transports publics interurbains. Dès 1978, elle perdra progressivement de son importance au profit du département. Le degré d'autonomie des départements apparaissait moindre pour les transports réguliers ; la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et les transferts de compétences en matière de transports viennent de modifier considérablement cet état de fait et de nombreux départements ont redéfini (ou ont pour projet de le faire) les objectifs et les mesures de leurs schémas départementaux.

Dans les villes, les transports collectifs, dans les limites des périmètres des transports urbains, faisaient plus traditionnellement partie des domaines d'intervention des communes (ou regroupement de communes). Celles-ci face au déficit croissant des réseaux, ont mené entre les années 1970-1980 des restructurations importantes. L'Etat a mis en place un certain nombre de dispositifs pour permettre le succès de ces politiques (instauration du versement transport, plan de circulation, contrats de développement, loi sur les transports publics d'intérêt local).

L'Etat apparaît ainsi présent à tous les niveaux. Mais un simple bilan des schémas départementaux et régionaux des transports collectifs ou des politiques de restructuration des réseaux urbains permet de constater une grande diversité de situations.

Certaines régions (Ex : Régions Nord Pas de Calais, Provence Côte d'Azur) ont innové pour devenir non pas de simple commanditaire de services mais de véritable promoteur. Ailleurs, les études se sont contentées de diagnostic sommaire pour décrire la situation existante. Les catalogues de mesures d'amélioration n'ont été que simples souhaits suivis d'aucun effet réel.

L'application des schémas départementaux est à l'heure actuelle trop soumise aux transformations en cours du cadre réglementaire pour que l'on puisse porter un jugement définitif.

Les villes ont connu des disparités encore plus prononcées que les Régions. Les villes pilotes comme Besançon ont effectué des efforts incomparables nécessitant des engagements financiers importants alors que l'offre stagnait dans des villes similaires.

Le niveau local apparaît donc bien comme un lieu où il se passe quelque chose en matière d'organisation des transports collectifs. La notion de transport public d'intérêt local a reçu un nouveau contenu qui regroupe à la fois ce qui était classé à partir du décret de 1949 dans les transports interurbains à courte et moyenne distance et les transports urbains.

L'utilisation d'une terminologie unique ne constitue pas cependant une preuve de l'homogénéité du phénomène. Les transports collectifs de voyageurs sont une technique créatrice d'utilité sur les espaces de nature différente. Ils

ont de ce fait un référence territoriale très prononcée. Ils sont aussi produits par des dispositifs qui tendent à s'harmoniser dans les nouvelles réglementations et où le rôle des collectivités locales est de plus en plus actif.

## Section II - La production des transports publics d'intérêt local

Bien que le local présente certaines spécificités qui le rendent irréductible au national, il n'en reste pas moins que la diversité des enjeux économiques et sociaux suivant les niveaux où se situe l'analyse plaiderait plutôt pour une hétérogénéité des politiques locales des transports.

Il apparaît cependant qu'un élément important puisse justifier une analyse comparative des Régions, départements et villes. Nous en trouvons un effet dans chaque cas en présence d'une production d'un service public par un système politico-administratif local. Un rapide aperçu historique nous permet de constater que la notion de service public a grandement évolué au cours des cinquante dernières années. Ceci s'est traduit par une redistribution des rôles entre la puissance publique et le secteur privé. Les modes de gestion traditionnels des Services Publics comme la concession et la régie directe ainsi que les interventions réglementaires de l'administration se sont montrées caduques.

La notion d'Autorité Organisatrice (AO) traduit bien à notre avis l'évolution du rôle des collectivités locales dans le secteur des transports urbains et interurbains de voyageurs (1) même si la région s'est vu enlevé ce statut dans la loi sur les Transports Publics d'Intérêt Local.

---

(1) Thèse Béatrice GELBMAN Novembre 1983.  
Rôle de l'Etat et des collectivités locales dans les transports régionaux et locaux non-urbains de voyageurs.

Cette notion nous semble avoir un contenu dans la mesure où elle suppose qu'il y ait des logiques à l'intervention des A.O. différentes de la simple évocation des obligations de service public et que les différentes catégories de décisions que l'on doit prendre pour mettre en oeuvre un procès de production soient bien hiérarchisées.

Une première classification de ces logiques sera effectuée par rapport à deux fonctions que peut remplir une autorité organisatrice : la fonction régulation et la fonction pilotage.

a) - La fonction régulation :

La fonction de régulation vise à assurer l'efficacité interne du système de transport collectif et/ou le cas échéant celui de l'ensemble du système de transport. Nous distinguerons dans cette fonction régulation la fonction coordination de la fonction rationalisation.

La fonction de coordination résulte du fait que le système de transport possède un certain nombre de caractéristiques techniques et économiques particulières qui rendent impossible ou inefficace une gestion totalement décentralisée du système. Cette coordination vise donc à répartir les services pour éviter les concurrences désastreuses tout en évitant que la création de monopole n'entraîne des abus de position dominante. Un rapide inventaire nous permet de relever les concurrences qu'une Autorité Organisatrice peut juger source de gaspillage.

- Concurrence entre les services routiers inter-rubains et les services ferrés.
- Concurrence des services routiers inter-urbains entre eux.
- Concurrence entre les services urbains et inter-urbains.
- Concurrence déloyale de la voiture particulière par rapport aux transports collectifs.

- Concurrence entre modes d'exploitation (services réguliers spéciaux et occasionnels).

La fonction de rationalisation s'explique par le fait que la puissance publique se trouve intéressée par la bonne gestion des services de transports collectifs à deux titres :

- en tant qu'éventuellement producteur direct de ces services (Régie, Régie intéressée),
- en tant que responsable financièrement du déficit des services exploités par une entreprise privée ou une SEM.

De ce fait, l'Autorité Organisatrice peut chercher à réaliser des économies :

- en diminuant certains coûts,
- en améliorant la productivité des services,
- en supprimant les services les plus coûteux.

b) - la fonction de pilotage :

Cette fonction cherche à apprécier l'intérêt de transformation d'un service à partir d'une certaine utilité sociale. Cette utilité sociale s'appuie en fait sur la notion de besoin. Il convient d'élaborer un produit adapté à ce besoin.

Dans la logique marchande, l'utilité sociale sera appréhendée au travers de la seule demande solvable, besoin de déplacement exprimable et exprimé sur le marché. La classification des mesures d'amélioration et la constitution des services prioritaires ne se font alors qu'en fonction du niveau des recettes ou des accroissements de recettes que celles-ci peuvent apporter.

Dans une logique de service public, la puissance

publique peut mesurer l'utilité sociale en considérant que le besoin de déplacement des usagers des transports collectifs ne s'exprime pas véritablement sur le marché car ceux-ci sont des groupes défavorisés financièrement et ne possèdent pas de ce fait une solvabilité suffisante. Dans ce cas, ce sont le nombre de bénéficiaires des services ou des améliorations qui permettra d'apprécier l'intérêt pour la collectivité de prendre certaines mesures. A l'origine, les obligations de services publics (égalité, continuité, etc...) se sont constitués essentiellement pour définir un ensemble de conditions de transport que devait respecter le transporteur.

Dans une logique de service social l'utilité sociale se constitue à partir d'un besoin normatif de déplacement défini par la collectivité. Celle-ci suppose que certaines populations du fait d'une situation géographique particulière ou que certaines catégories d'usagers à mobilité réduite doivent disposer d'une possibilité minimum de se déplacer. L'utilité sociale alors ne peut se mesurer qu'en spécifiant la particularité de chacun de ces groupes et les normes minimales de mobilité que l'on tient à respecter.

Dans une logique territoriale, ce sont essentiellement les besoins de desserte que l'on cherche à satisfaire. Le fonctionnement de chaque unité économique et sociale nécessite une bonne accessibilité.

Certaines unités économiques et sociales peuvent exprimer non plus sur le marché mais sous forme de demandes sociales ce besoin de desserte. La collectivité peut dans ce cas recevoir ces demandes sociales et se comporter comme une simple commanditaire.

Elle peut essayer aussi d'évaluer l'utilité de ces



besoins de desserte par rapport à une conception d'ensemble du fonctionnement du système spatialisé dont elle a la charge. Nous nous trouvons face à une utilité fonctionnelle.

Dans une logique externe, les services de transport collectif peuvent être soumis à la réalisation d'objectifs extérieurs au système. Nous nous intéresserons plus particulièrement aux objectifs qui permettent de favoriser certains modes, services ou certaines améliorations particulières. Quelques-uns de ceux-ci cherchent à réaliser un transfert modal de la voiture particulière vers les transports collectifs. A titre indicatif, nous pouvons relever les problèmes suivants :

- économie d'énergie
- sécurité
- maintien de l'emploi et des activités économiques
- environnement, cadre de vie,
- nuisances
- conditions de travail et rémunération.

En dehors de ces logiques de référence c'est la nature des décisions à prendre qui semble pouvoir caractériser une collectivité locale en tant qu'Autorité Organisatrice.

En effet, la production de services de transports collectifs n'est possible que si un certain nombre de décisions sont prises. Ces décisions ne sont pas toutes de même nature. Une classification courante distingue trois catégories de décisions :

- les décisions opératoires,
- les décisions organisationnelles,
- les décisions stratégiques.

Les décisions organisationnelles ne définissent pas véritablement les rôles entre le SPAL et les transporteurs. Elles n'en présentent pas moins un intérêt car très souvent elles permettront de définir la manière dont l'Autorité Organisatrice pourra maintenir une hiérarchisation entre les deux autres catégories de décisions, c'est-à-dire une soumission des décisions opératoires aux décisions stratégiques.

Donner un contenu théorique à la notion d'Autorité Organisatrice nous oblige d'émettre l'hypothèse suivante : les décisions stratégiques sont de la responsabilité de l'AO. Nous appellerons décisions stratégiques toutes les décisions qui définissent les caractéristiques des services offerts. Certaines ont trait aux conditions de desserte qui déterminent les populations et les activités à desservir.

D'autres concernent les conditions de transport comme le confort, les tarifs, l'information, la sécurité et la rapidité. Dans certaines circonstances si les conditions de transport sont définies de façon très spécifiques sur certaines relations, par exemple dans le cadre de la politique tarifaire ou d'amélioration modulée de la vitesse, celles-ci pourront être assimilées à des conditions de desserte.

Les décisions opératoires concernent la gestion et l'exploitation du système technique. Elles sont dans leur très grande majorité des cas prises par les transporteurs, c'est-à-dire une entité extérieure au SPAL.

Une même décision peut quelquefois présenter un caractère stratégique ou simplement opératoire suivant le contexte où elle est prise. Par exemple une modification d'itinéraire pour utiliser une voirie nouvelle est plutôt une décision opératoire qu'une décision stratégique. Les décisions ayant trait aux conditions de transport et de desserte ne seront considérées comme stratégiques que si

elles sont liées à des logiques de référence précise.

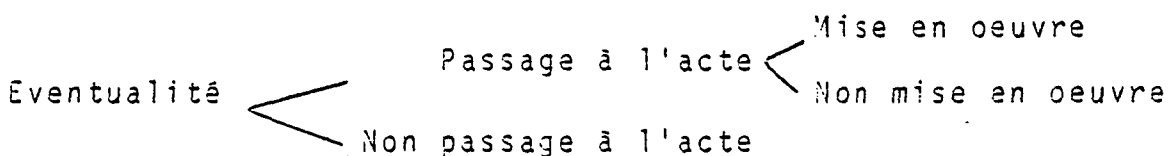
Elles doivent cependant conditionner les décisions de gestion et les décisions d'exploitation. Une des questions essentielles que pose la notion d'Autorité Organitrice est de savoir quel est le degré de hiérarchisation des décisions aussi bien au moment de la définition des caractéristiques des services offerts au départ que dans l'évolution qu'elles pourront connaître par la suite (cette vision normative de la fonction de l'AO renvoie au fait peut être au concept de maîtrise - à discuter).

CHAPITRE I - LE CADRE THEORIQUE.

Section I - Les politiques locales des TPIL comme système d'action.

Le cadre théorique résulte de la tentative d'appliquer l'analyse sémiotique des récits à l'étude des processus de décision (1).

Nous décrivons la politique des transports collectifs comme une système d'action ; celui-ci pouvant faire l'objet de la représentation simplifiée suivante :



Il ne s'agit donc pas d'une succession toujours identique des mêmes "fonctions", mais de groupements plus souples, dont la base est une série élémentaire de trois termes correspondants aux trois temps qui marquent le développement d'un processus : virtualité, passage à l'acte, mise en oeuvre. Dans cette triade, le terme postérieur implique l'antérieur : il ne peut y avoir mise en oeuvre s'il n'y a eu passage à l'acte. Mais jamais l'antécédent n'implique le conséquent : après chaque "fonction", une alternative est ouverte ; la virtualité peut évoluer en passage à l'acte ou demeurer virtualité, le passage à l'acte peut atteindre ou manquer sa mise en oeuvre.

Dès lors, les questions posées ne sont donc pas tout à fait celles que l'on est habitué à se poser lorsque l'on étudie un processus de décision :

---

(1) Analyse sémiotique des textes, groupes d'entrevues PUL (cf. p. 9).

- non pas "qui prend la décision et en fonction de quels critères ?",
- non pas "qu'est-ce qui détermine la décision ?",
- mais plutôt "quelles sont les conditions internes au fonctionnement du système d'action ?".

Il s'agira donc d'une analyse immanente, sachant que nous postulons que les éléments d'un système d'action n'ont de sens, c'est-à-dire ne sont compréhensibles, que par le jeu des relations qu'ils entretiennent entre eux. Nous ne nous intéresserons pas au rapport que le système d'action entretient avec des éléments externes.

Un système d'action peut dans notre cas être appréhendé comme une succession de "faire" :

1. rendant l'action éventuelle ou non,
2. la faisant passer en acte,
3. la rendant effective par une application.

Pour décrire une politique de transports collectifs, l'action est éventuelle si s'est constitué un sujet opérateur. Nous définirons ici les collectivités locales comme le sujet opérateur en les considérant comme un système complexe que nous pourrions appeler à la suite de P. GREMION un système politico-administratif local (SPAL). Le sujet opérateur est plus ou moins apte à réaliser une action en fonction de sa compétence.

De plus, une action est éventuelle s'il existe un besoin d'action, celui-ci résulte d'un ensemble d'éléments qui rendent nécessaires l'action aux yeux du sujet opérateur. C'est ce que nous appellerons le code de l'action.

Le passage à l'acte de l'action se fait par l'intermédiaire d'une prise de décision qui suppose elle-même :

1. La constitution d'un référent (c'est-à-dire d'un ensemble de valeurs qui permettront d'élaborer et d'évaluer les solutions).
2. Le choix entre les différentes solutions.
3. L'autorisation formelle.

L'action est effectivement réalisée par la mise en oeuvre des décisions ayant reçu une autorisation formelle. La plupart des études portant sur l'élaboration des politiques publiques (prises de décision) et/ou sur leur mise en oeuvre (exécution des décisions) ne se posent guère le problème de la compétence du sujet ni celui du code qui rend nécessaire l'action. Il est encore moins envisagé la possibilité de modifier la compétence du sujet opérateur et la manière dont va se constituer le code.

Un système d'action est donc une suite d'états et de transformations de ces états. Il comprend plusieurs transformations articulées et hiérarchisées. On appellera performance toute opération qui réalise une transformation d'état.

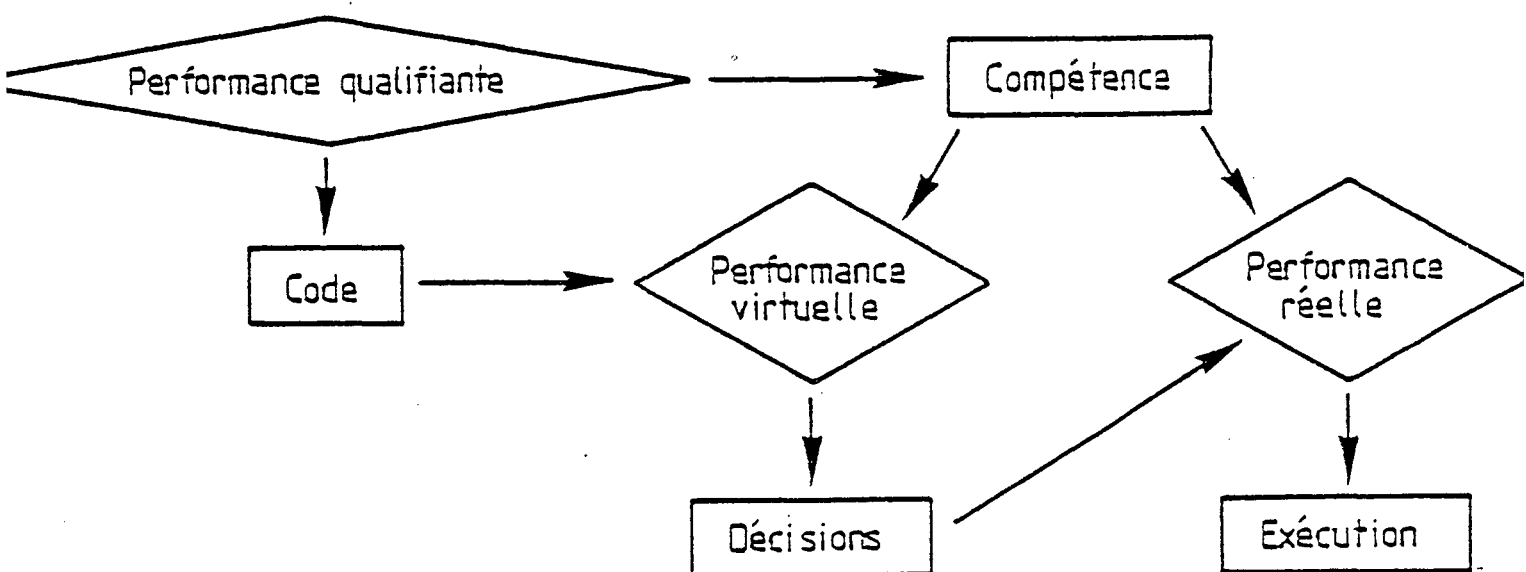
Trois performances principales sont retenues :

La performance qualifiante se situe au niveau de la virtualité de l'action. Elle instaure le sujet opérateur dès le moment où l'activité du sujet est mise en perspective sans que rien ne soit encore fait pour sa réalisation. Elle comprend une transformation sur la compétence du sujet (qualification du sujet) et sur le code (codification de l'action).

La performance virtuelle correspond à la modalité de l'actualité quand le sujet opérateur s'engage dans un certain type de "faire" qui le caractérise. En ce qui concerne ce faire est la prise de décision.

Enfin, la performance réelle est constituée par la réalisation effective de l'action envisagée et par la transformation réelle du système sur lequel le sujet voulait agir.

Ce qui donne le schéma suivant .



## Section II - Description des performances.

### 1°) La performance qualifiante.

Nous avons émis l'hypothèse que la réalisation d'une action (politique de transports collectifs) par une collectivité locale suppose que celle-ci soit capable de réaliser deux performances :

- Prendre des décisions (Performance virtuelle)
- Exécuter les décisions (Performance réelle).

Cette collectivité locale bien entendu doit apparaître au préalable comme le sujet virtuel de l'action. La notion de compétence nous semble pouvoir bien caractériser cette aptitude et la façon dont le sujet peut modifier cette compétence sera l'élément le plus important de la performance qualifiante.

La compétence peut être définie comme un attribut symbolique de l'autorité qui désigne un statut socialement reconnu constitué par un ensemble de droit de faire et par la disposition permettant de la faire. Le droit de faire, la capacité de faire et la reconnaissance sociale ou légitimé ont les éléments caractéristiques de cette compétence. Pour un SPAL, elle prendra trois dimensions que nous qualifierons d'institutionnelle, de politique et de technique.

Le croisement des éléments constitutifs et de ces trois dimensions nous permet d'établir une morphologie de la

	DROITS DE FAIRE	CAPACITE DE FAIRE	RECONNAISSANCES SOCIALES
Institutionnelle	Devoir faire	Capacités règlementaires et financières pouvoir faire	Légalité et conflits de compétence
Politique	Vouloir faire	Pouvoir des élus pouvoir faire faire	Légitimité
Technique	Déjà fait	Capacité d'expertise savoir faire	Crédibilité

a) - Les droits de faire

1. Au niveau institutionnel, le DROIT DE FAIRE apparaît essentiellement comme un "devoir faire". Les col-



lectivités territoriales, même après la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, ne disposent que de la libre administration. En aucun cas, les conseils municipaux, généraux ou régionaux n'ont reçu de pouvoirs législatifs.

Ce "devoir faire" peut prendre un certain nombre de modalités que nous ferons apparaître en nous inspirant du carré sémiotique de A.J. GREIMAS :

- |                         |                                |
|-------------------------|--------------------------------|
| (1) Devoir faire        | (2) Devoir ne pas faire        |
| (3) Ne pas devoir faire | (4) Ne pas devoir ne pas faire |

En d'autres termes, nous avons une prescription (1), une interdiction (2), une absence de devoir faire (3), et une permission (4).

2. Au niveau politique, le droit de faire apparaît sous la forme d'un "vouloir faire". En reprenant le carré sémiotique, nous avons quatre modalités du "vouloir faire" :

- |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|
| (1) Vouloir faire        | (2) Vouloir ne pas faire |
| (3) Ne pas vouloir faire | (4) Ne pas vouloir.      |

C'est-à-dire une volonté de faire (1), un refus de faire (2), une absence de vouloir faire (3), et une acceptation (3) (absence de refus de faire).

Si nous combinons les quatre modalités de vouloir faire avec celles du devoir faire, nous obtenons 16 situations possibles décrites dans le tableau de la page suivante :

3. Enfin, au niveau technique, le droit de faire fait appel à ce que nous pourrions appeler l'expérience du SPAL en la matière, c'est-à-dire ce que nous pourrions appeler la jurisprudence de l'action. Une typologie pour rester simple ne considérera que trois modalités :

- 1°) Un "faire" antérieur inexistant,
- 2°) Un "faire" ponctuel et/ou partiel,
- 3°) Un "faire" global et/ou important.

Nous nous trouvons donc pour qualifier les droits de faire de la compétence en présence de 48 situations possibles.

Les états du droit de faire ont surtout été définis par des modalités, les états des deux autres éléments constitutifs de la compétence, capacité de faire et reconnaissance sociale, seront analysés surtout par le niveau (fort et faible par exemple).

b) - Les capacités de faire

1. Pour l'institution, la capacité de faire comprend tous les moyens réglementaires et financiers dont le SPAL dispose pour intervenir dans l'organisation du système de transports collectifs.

Celle-ci est plus ou moins étendue à un moment donné, car elle résulte de ce que l'administration centrale a accordé et de l'utilisation effective qui en a été faite par la collectivité locale. C'est donc un pouvoir faire.

2. Au niveau politique, la capacité de faire se traduit par le pouvoir détenu par les élus sur le SPAL.

En effet, les élus sont supposés avoir le statut de décideur. De ce fait, ils peuvent agir que s'ils sont capables de mobiliser l'ensemble des services techniques et administratifs dont ils sont responsables. "C'est un pouvoir faire faire".

3. Enfin, au niveau technique, c'est le savoir-faire qui constitue la capacité de faire. Il s'agit essentiellement de la capacité de comprendre le fonctionnement de système de transport et de prévoir les relations entre moyens et effets attendus. Ce savoir faire se concrétise par la qualité des expertises que le SPAL est susceptible d'effectuer ou de faire réaliser.

c) - La reconnaissance sociale.

Les différents éléments de la reconnaissance sociale sont indispensables à l'autorité du SPAL. Pour définir une certaine situation encore convient-il de préciser les états que peuvent prendre la "légalité", la "légitimité", et la "crédibilité".

1. La légalité :

Au niveau institutionnel, nous pouvons rencontrer :

- un champ de compétence commun à plusieurs SPAL, d'où deux situations envisageables :
  - . Entente
  - . Conflit,
- un champ de compétence parfaitement disjoint, dans ce cas le SPAL intervient d'une façon autonome sur son domaine propre ,
- la dernière situation envisageable est celle où un SPAL se comporte en instance revendicative vis-à-vis d'un autre SPAL, ce dernier refusant sa propre compétence institutionnelle pour situer ailleurs les niveaux de responsabilité.

2. La légitimité d'une action nous semble par contre plus complexe. Elle apparaît comme un jeu entre l'être et le paraître. Les différentes combinaisons que nous avons définies entre le devoir être et le vouloir être peuvent faire l'objet soit d'un processus de légitimation ou de persuasion, soit d'un processus de dénégation.

3. La crédibilité est la reconnaissance du savoir faire. Elle est plus ou moins forte et conditionne la manière dont les expertises effectuées par le SPAL ou à sa demande par des bureaux d'étude seront perçues par les acteurs en présence.

La compétence peut subir des transformations au cours ou avant les prises de décision. Dans ce cas, nous parlerons de processus de qualification du sujet. Cette qualification peut porter sur un ou plusieurs éléments décrits précédemment.

Mais une action n'est pas seulement virtuelle si on définit un sujet plus ou moins apte à l'action, encore faut-il que l'on se trouve dans une situation où le sujet se croit prêt à agir pour remplir une certaine mission. Il existe donc un processus qui fait prendre conscience au sujet du besoin d'entamer une action. Ce processus sera défini comme la codification de l'action.

Il est courant de bien distinguer la codification de ce qui peut paraître dans les discours très voisins, c'est-à-dire la légitimation de l'action et les logiques de référence.

Si la codification est une prise de conscience c'est qu'elle renvoie à la manière dont le SPAL a saisi une information sur lui-même ou son environnement lui permettant de constater un décalage (inadaptation ou dysfonctionnement)

Cette information peut être exogène au sujet. C'est un cas de manipulation. Elle peut provenir du sujet lui-même donc être endogène.

La codification correspond donc à la phase d'initiative, c'est-à-dire au moment où sont formulés de façon très imparfaitement les buts de l'intervention. Ceci suppose qu'un des acteurs du SPAL expose ou prenne à son compte un problème qui implique qu'une décision soit prise. Les différents points de départ identifiables à l'origine de la codification sont :

- un problème à résoudre
- une opportunité à saisir
- une adaptation à effectuer
- un changement à réaliser
- une mission à remplir.

Plusieurs modalités d'articulation entre la codification et la compétence peuvent apparaître (Exemple : Autonomie relative, dysfonction totale, surdétermination, incompatibilité).

## II. - La performance virtuelle.

L'objet de la performance virtuelle est la production d'un ensemble de décisions par le SPAL.

Produire des décisions nécessite qu'un certain nombre d'acteurs s'engagent dans un processus d'élaboration qui doit être compris dans un sens très large. Ce processus suppose que les acteurs émettent et imposent un référent à l'action à entreprendre et cherchent à donner une forme aux décisions à prendre.

La détermination du référent comprend la constitution d'un ensemble de critères qui permettent à l'Autorité Organisatrice d'apprécier l'intérêt qu'elle a de modifier, créer ou maintenir un ensemble de services de transports collectifs. Ces critères ne sont pas toujours explicites. Ils n'apparaissent quelquefois que comme simple adhésion à une vision globale de ce que doivent être les transports collectifs. Ils s'explicitent quelquefois dans la définition d'objectifs à une politique. Le plus souvent, les techniciens les interprètent à l'aide de modèle d'évaluation, les élus se contentant alors d'avaliser ces critères, en faisant confiance aux études préparatoires à la décision.

L'élaboration contient aussi la construction de solutions qui apparaissent comme le contenu véritable de la décision. Des procédures sont mises en oeuvre pour construire ces solutions. Nous pouvons énumérer, la confrontation, la consultation, la négociation et la production d'informations.

Ces jeux des procédures qui permettent de donner un contenu aux décisions à travers la recherche de solutions envisageables doit essentiellement être compris comme une stratégie des différents acteurs pour conférer une forme à la décision.

La notion de forme de la décision repose sur l'idée (1) que toute décision nécessite un champ d'incertitude, c'est-à-dire un moment plus ou moins long où les flux (le cours des choses) ne sont plus canalisés. Leur écoulement peut donc connaître des dérivations, interruption, cheminement erratique avant de se resituer dans de nouveaux canaux.

---

(1) Cf. Edward de BONO "l'Atlas du décideur".  
Laudreys. Encre, 1984.

Le dernier élément constitutif de la performance virtuelle est l'autorisation formelle. C'est la phase de validation qui est importante dans le cadre du fonctionnement d'un SPAL. Cette autorisation peut résulter de procédures de vote ou non, être soumise à un certain nombre de contraintes, elle peut même être quelquefois absente.

### III. - La performance réelle

Les décisions ayant reçu une autorisation formelle, c'est-à-dire ayant été notifiée par l'acteur qui a eu le pouvoir, et étant rendues officielles, elles doivent être exécutées.

Pour que l'exécution soit conforme aux actions envisagées, un certain nombre de conditions doivent être remplies. Il ne faut donc pas faire l'hypothèse que les décisions prises seront automatiquement appliquées comme prévu.

Tout d'abord au sein du SPAL, l'exécution des décisions prises pose problème, dès lors que l'on suppose que l'existence d'un système d'autorité formelle ne permet pas toujours de rendre opérationnelles les décisions prises. De nombreux dysfonctionnements ainsi que la résistance éventuelle d'acteurs peuvent entraîner une dérive importante entre le projet initial et la réalisation effective. En effet l'application d'une décision ne peut se faire sans que de nombreux acteurs soient obligés de prendre une série de décisions opératoires ou organisationnelles qui le plus souvent n'avaient pas été programmées.

Dans une administration, on peut s'attendre que dans de très nombreux cas, les décisions qui ont un caractère assez répétitif fassent l'objet de procédures d'exécution strictes. Mais les décisions exceptionnelles nécessitent

pour leur exécution l'intervention de plusieurs acteurs. Pour permettre la cohérence de l'action des différents acteurs, une politique de coordination doit être mise en oeuvre. L'Autorité formelle n'est plus dans ces cas là suffisante pour assurer l'exécution d'une décision. L'A.O en tant que système politico-administratif local, se trouve confronter alors au problème de l'Autorité réelle qui existe en son sein.

La deuxième condition que pose l'exécution d'une décision pour être efficace est celle que rencontre l'application de la plupart des politiques publiques. Dès qu'une institution essaie d'agir sur son environnement, le droit réglementaire ne semble pas suffire pour que cette intervention obtienne les résultats escomptés. Dans les transports collectifs, la production des services est rarement assurée directement par les collectivités locales. Le système technico-économique possède donc une autonomie importante. Nous avons précédemment avancé l'hypothèse que la notion d'Autorité Organisatrice conferrait aux collectivités locales le droit de définir les caractéristiques des services offerts. Les décisions de gestion et d'exploitation restent prises par les transporteurs.

L'A.O doit donc prendre un certain nombre de décisions d'organisation qui lui assurent la maîtrise du système technico-économique.

Les relations Autorité Organisatrice/exploitants seront analysées essentiellement sous l'angle de la régulation de système technico-économique par un système politico-administratif.

La troisième condition requise concerne le système de contrôle qui donne au SPAL la possibilité de juger les effets sur l'organisation des services de transports collectifs. Ce système de contrôle s'intéresse donc aux conséquences des actions entreprises sur le fonctionnement du système



de transport et de l'adéquation des effets attendus et des effets réels.

La performance réelle ne sera donc compréhensible en grande partie (mais pas en totalité) par une étude de la bureaucratie du SPAL et par celle de la maîtrise opérationnelle du système technico-économique par le SPAL.

### Section III - Articulation des performances et interprétation d'un système d'action.

Le cadre théorique que nous venons d'exposer, ne s'appuie ni sur une théorie de la décision comme très souvent les politiques publiques ont été présentées, ni sur une théorie du pouvoir politique. Nous pourrions plutôt qualifier notre approche de théorie de l'action.

L'étude de tout système d'action suppose que l'on comprenne les modalités de réalisation des différentes performances, sa compréhension nécessite que soient bien saisis les écarts observés entre les différentes performances. En effet, nous sommes partis de l'hypothèse, qu'il était possible de transposer la représentation de l'action d'un héros telle qu'elle transparait dans la pratique narrative du récit et l'intervention d'une collectivité locale.

Dans un récit, la triade, virtuel, actuel et réel suppose toujours que le terme postérieur implique l'antérieur. Il ne peut y avoir mise en oeuvre, s'il n'y a pas eu de passage à l'acte, mais jamais l'antécédent n'implique le conséquent.

Dans la réalité, il n'existe pas une stricte chronologie entre les différentes performances ni une causalité

linéaire entre elles, même si implicitement ce type de causalité se trouve contenu dans cette approche.

Dans un récit, la trame narrative impose une linéarité dans l'action du héros, alors que des articulations plus complexes peuvent s'établir entre les éléments constitutifs d'une politique publique locale. Il s'agira de comprendre particulièrement les modes d'articulation des trois performances et d'expliquer les rationalités qui les commandent. Trois rationalités peuvent expliquer l'articulation des performances.

La rationalité "planificatrice" correspond à une rationalité linéaire que nous pouvons formuler au travers des trois hypothèses simples suivantes :

Hypothèse 1 : Les collectivités locales sont qualifiées pour organiser les transports publics de voyageurs d'intérêt local.

Hypothèse 2 : Elles utilisent cette compétence pour chercher et trouver des solutions.

Hypothèse 3 : Elles mettent en oeuvre tous les moyens organisationnels et financiers pour appliquer les solutions conçues et déterminées dans la phase précédente.

Nous avons dans ce type de rationalité, une vision très normative puisqu'il y a un schéma idéal d'action. Ce schéma a sa source certainement dans la notion d'Autorité Organisatrice dont nous avons déjà exposé le contenu. Il traduit de plus la manière dont les acteurs en présence souhaitent le plus souvent présenter le déroulement de leur action.

A partir de cette considération, nous ne pouvons étudier un système d'action qu'en dressant une typologie de ce que l'on peut qualifier de syndrômes stratégiques, c'est

à-dire de toutes les formes de déviations par rapport à cette norme.

Les trois hypothèses que nous avons émises reposent toutes sur l'idée qu'une collectivité locale souhaite maîtriser son système de transports collectifs (ou qu'il est souhaitable qu'elle le fasse). Dans la rationalité planificatrice, la maîtrise dépendra finalement de l'aptitude qu'auront les acteurs de réaliser les meilleures performances possibles et de réduire au maximum les écarts entre les différentes performances.

Mais cette conception de la maîtrise apparaît très discutable dès lors que l'on peut constater que les acteurs ne cherchent pas toujours à adopter une rationalité planificatrice. Quelquefois l'action ne portera que sur l'une ou l'autre performance. Cette constatation nous impose d'envisager une nouvelle rationalité, la rationalité stratégique. Une action peut très bien mettre en jeu des intérêts très contradictoires voire conflictuels. On peut donc penser que pour maîtriser son système de transports collectifs, les collectivités locales doivent élaborer une stratégie pour essayer de situer leur intervention principale sur la performance qui permettra de maîtriser l'incertitude la plus grande. Cette conception est proche de celle développée par M. CROZIER, dans "l'acteur et le système" lorsqu'il affirme :

"Les acteurs sont inégaux devant les incertitudes pertinentes du problème".

De ce fait la notion de maîtrise change quelque peu de contenu, puisqu'elle résulte d'un jeu complexe des acteurs dans lequel chacun essaie de développer les performances où il se trouve en position de force vis-à-vis des autres acteurs du système.

Mais une politique publique ne peut pas être consi-

dérée sous le seul angle de la production d'un "faire". C'est une pratique qui apparaît comme une sorte de rhétorique, productrice de sens pour les acteurs politiques. Elle n'est donc qu'un sous-élément d'un "faire" plus vaste, celui du "Faire de la politique". Elle s'intègre donc dans la stratégie que développent les partis et les hommes politiques pour investir des lieux de pouvoir et s'y maintenir.

Elle peut donc dans certaines situations se trouver surdéterminée par cette position particulière .

La production du service public n'est qu'une offre d'un produit politique que l'on essaiera de valoriser sur la marché politique.

Cette nouvelle considération permet de rendre compréhensible certaines conduites qui pourraient, au premier abord, apparaître comme irrationnelles.

La logique du politique, ou rationalité partisane, peut très bien amener les hommes politiques à refuser d'être ou de paraître des "actants" d'une ou plusieurs performances voire à jouer des distorsions et des écarts entre celles-ci alors même que leur réduction peut paraître comme le signe d'une bonne gestion publique.

## CHAPITRE II - LA PERFORMANCE QUALIFIANTE DES DIFFERENTES COLLECTIVITES TERRITORIALES.

La performance qualifiante a été définie comme un processus à deux étages.

Le premier niveau est celui de l'acquisition d'une compétence ou plus exactement la passage d'une compétence virtuelle à une compétence réelle.

Le deuxième niveau est celui de la production d'une raison qui justifie l'intervention de la collectivité publique territoriale.

C'est ce que nous avons appelé "codification de l'action".

L'étude de l'acquisition de la compétence pose problème, dès lors que ceci suppose une séparation des différents éléments qui en sont constitutifs en deux sous-ensembles : les premiers sont les attributs de la compétence virtuelle, et les seconds feront l'objet d'une transformation permettant la réalisation de cette compétence. Les premiers éléments correspondent aux conditions objectives auxquelles toute intervention d'une collectivité locale se trouve confrontée à un moment donné.

La deuxième série d'éléments sont les conditions que doit remplir le sujet pour finalement être plus ou moins apte à conduire son action "avec succès".

Ces deux sous ensembles d'éléments de la compétence peuvent avoir une composition différente suivant le système politico-administratif local (Ville, Département ou Région) et la période historique considérée, c'est-à-dire suivant l'histoire

Nous partirons cependant de l'hypothèse minimale pour construire ces deux sous-ensembles. Celle-ci semble correspondre à une phase historique précise où s'est manifestée la volonté des pouvoirs publics de renverser la tendance de

dégradation des services de transports et d'arrêter la baisse de fréquentation qu'ils connaissaient depuis plusieurs décennies.

Cette volonté s'est traduite par une nouvelle répartition des fonctions entre les différentes instances de la puissance publique. Et bien que la nature de cette volonté soit dépendante du niveau territorial où l'on se situe, l'administration centrale a souhaité une intervention active des collectivités territoriales dans l'organisation des transports publics d'intérêt local. Certains y ont vu un désengagement politique et financier de l'administration centrale, d'autres l'ébauche d'un processus de décentralisation. Nous nous garderons pour l'instant de toute interprétation.

L'hypothèse minimale est la suivante .

La compétence virtuelle comprend les "droits de faire" institutionnel, politique et technique, ainsi que le "moyen de faire" institutionnel.

Toutes les reconnaissances sociales et les "capacités de faire" politiques et techniques font partie des éléments qui peuvent faire l'objet de modifications, donc auto-déterminés par l'action même du S.P.A.L.

Cette bi-partition ne doit cependant pas refléter une stricte division entre invariants et variables, car de nombreux éléments constituant la compétence virtuelle peuvent aussi subir une transformation. (Expl. modification du cadre réglementaire, arrivée d'un nouvel élu responsable des transports collectifs, voire expérimentation qui devient une expérience importante au niveau technique).

Dans tous les cas de figure où une modification importante de la compétence virtuelle aurait lieu, l'origine

peut être aussi bien située à l'extérieur du S.P.A.L. donc non volontaire, qu'être fortuit mais endogène au S.P.A.L., et même volontaire, dans ce dernier cas, nous parlerons d'actes d'institutions.

## Section I - La compétence virtuelle

### I. Droits et obligations des collectivités locales.

L'organisation des transports collectifs urbains et non urbains de personnes par les différents systèmes politico-administratifs locaux n'a pas toujours présenté les similitudes que nous connaissons aujourd'hui. Mais depuis une dizaine d'années, l'évolution qu'ont connu les niveaux régional et départemental a permis de créer un terme générique de "Transport public d'intérêt local" (1). Ceci nous semble le signe tangible que les conditions de production de ces services devenaient assez proches de celles que connaissent les transports urbains depuis une vingtaine d'années.

Nous avons affirmé précédemment que la notion d'Autorité Organisatrice conférerait un certain rôle aux collectivités locales. Il va de soi que cette notion nous semble applicable aussi bien à la région (Ex : E.P.R.) qu'aux villes et aux départements bien que dans le texte de loi soit apparues certaines restrictions.

Ce que nous pouvons appeler le "devoir" d'organiser les transports publics d'intérêt local a connu une évolution et ne possède pas des modalités et des formes constantes. De plus les quatre modalités que nous avons défini pré-

---

(1) Bien que dans sa terminologie, la loi et les décrets T.P.I.L se voulaient être un rajeunissement du terme V.F.I.L.

cédemment n'existent pas à l'état pur.

Nous ne pouvons analyser les "droits et/ou obligations" des différents S.P.A.L sans évoquer la notion de Service Public de transports collectifs et son évolution.

Pendant longtemps une conception très juridique de cette notion a prévalu. Elle se situait entre le pôle de la prescription et celui de l'interdiction.

Les critères de services publics étaient bien définis. Les collectivités territoriales se trouvaient dans l'obligation d'organiser ceux-ci dès que ces critères étaient vérifiés. Par contre la Loi sur la liberté du commerce et de l'industrie servait de cadre incontournable dans tous les autres cas. Le rôle de la collectivité était celui de maître d'ouvrage des services dont il avait la responsabilité.

Progressivement est apparue une situation où des services de transport étaient pris en charge sans prescription d'aucune sorte. Les collectivités territoriales commandaient les services de façon souvent ponctuelle pour suppléer à l'absence ou déficience de l'initiative privée. Encore fallait-il que l'interdiction évoquée précédemment soit tombée en désuétude. La réglementation de 1949 sur la coordination des transports en accordant des droits d'exploitation détenus par des transporteurs a cependant considérablement limité ce pouvoir d'intervention.

A partir de 1970 pour les transports urbains et 1974 pour les transports non urbains, un mode d'intervention étatique nouveau allait s'établir, s'inscrivant dans un processus donc de redéfinition des rôles de l'instance nationale et des instances locales.

Jusqu'à ces dates, l'Etat n'intervenait que par le biais de la tutelle exercée sur les contrats de concession,



la réglementation de la coordination et des tarifs.

A partir de 1970 dans les transports urbains, l'action de l'Etat en faveur du renouveau des transports collectifs, va prendre la forme d'une véritable "ne pas devoir ne pas faire". Des procédures incitatives traduisent une mutation à l'action. C'est ce que nous avons appelé la modalité de la permission avec cette particularité, c'est que permettre une action a un sens bien particulier quand un sujet semblait justement de désengager de toute intervention. Il y a dans l'émission de la permission dans ce contexte, une dimension coercitive évidente. Elle apparaît en particulier dans le phénomène "d'exemplarisation" que doivent jouer les expériences pilotes (Besançon en sera l'illustration incontestable). L'intégration des réflexions sur les fonctions des transports collectifs dans la ville dans les politiques d'aménagement de l'espace (SDAU - EPIT) et la mise à disposition auprès des échelons territoriaux de l'administration d'Etat de méthodologie type édictée au niveau central ont accentué ce caractère coercitif.

Dans les transports non urbains, à partir de 1974 la procédure des schémas régionaux de transports a certainement conférer une possibilité d'action à l'instance régionale. Il convient cependant de remarquer que les régions, même depuis 1972, n'avaient pas, du fait de leur statut d'établissement public, de pouvoir identique à celui des communes et des départements. Elles avaient un domaine d'action limité, ne disposaient pas de moyens propres et n'avaient donc qu'une autonomie très restreinte.

Un des objectifs de cette procédure est la délégation de certaines compétences de l'Etat aux régions dans la perspective d'une revalorisation des transports collectifs. Les schémas sont donc un document de prévision et d'orientation sur les actions possibles à mener à moyen terme.

La région apparaît alors beaucoup plus dans un rôle de promoteur d'un mode de transport que véritable maître d'ouvrage des services.

La situation pour les régions est donc totalement différente de celle des villes puisqu'elles n'avaient rien entrepris dans le secteur des transports jusqu'alors. C'est donc un "droit de faire" bien que partiel que les régions reçoivent avec cependant la même démarche avec le choix de six régions-pilotes. Nous pouvons avancer l'hypothèse que le niveau d'autonomie des régions pilotes est plus grand dans la mesure où elles possèdent des opportunités d'initiatives que n'avaient pas les autres régions une fois faites ces expérimentations.

La région PACA ne sera pas une région pilote. C'est un état de fait qui semble avoir joué un rôle important, nous le verrons par la suite.

On peut penser cependant que cette procédure est restée limitée par les lois et les décrets de 1949 qui ont un caractère centralisateur et garantissent un pouvoir important au département et principalement au Préfet. Les départements, en tant que collectivité locale à part entière, pouvaient intervenir dans l'organisation de certains services. C'était surtout en tant que commanditaire de services que cette intervention avait lieu (Régie, ligne inscrite au nom du département).

Ce n'est qu'à partir de 1978, que l'importance du département va apparaître. Ceci se fera bien entendu au détriment de la région par l'intermédiaire de la procédure des schémas départementaux de transports.

La fonction du schéma est toujours celui de l'étude,

mais il se situe dans le cadre territorial de la coordination et des plans départementaux de transport. De plus, certains départements intervenaient déjà d'une façon active. Ceci correspond donc bien à l'attribution d'un rôle au Conseil Général qui jusqu'alors n'était que consulté et qui peut faire maintenant des propositions sur l'organisation des services. Ce contexte allait même connaître un bouleversement plus complet avec la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI).

## 2 - Les moyens d'intervention.

Ce sont les moyens financiers, institutionnels et humains dont un S.P.A.L. dispose à un moment donné.

Certains sont généraux, c'est-à-dire identiques pour toutes les collectivités locales de même nature, d'autres sont spécifiques. Ce sont ces derniers qui retiendront par la suite notre attention.

Au niveau financier, il est certain que les villes ont deux ressources particulièrement importantes qui ont permis la réalisation de politique de restructuration conséquente des réseaux, ce sont l'instauration du versement transport et la signature de contrats de développement.

Le versement transport à un taux de 1%, a été institué à Aix-en-Provence très rapidement. Il n'a cependant pas donné lieu au respect très strict des affectations tel que la loi les prévoyait. Ce fut surtout considéré comme un moyen d'accroître les ressources financières globales de la Ville et non pas le moyen d'améliorer immédiatement les services de transports collectifs. Les investissements de la régulation du boulevard périphérique furent considérés comme un moyen d'améliorer la régularité des bus, mais c'était surtout une opération qui de fait intéressait essentiellement la

circulation automobile. Plus spécifiquement la création d'une carte forfaitaire pour les salariés (la carte écobus) est certainement la conséquence la plus tangible du versement transport à Aix-en-Provence ; l'embauche du personnel s'occupant du problème des transports au services techniques en sera aussi une autre conséquence importante.

Le cas de la ville d'Avignon est plus particulier puisque la commune d'Avignon seule n'atteignait pas le seuil fatidique des 100 000 habitants.

De ce fait, se posa alors la création d'un syndicat inter-communal, le SITURA, regroupant plusieurs communes limitrophes pour atteindre ce seuil.

La création du SITURA traduit en plus une volonté d'une maîtrise importante puisque avant la constitution de ce syndicat la ville d'Avignon avait acheté 15 bus neufs et créé une ligne urbaine pour desservir l'agglomération de Montfavet. Cette création correspond donc à un véritable acte d'institution de la part de la ville d'Avignon qui s'efforça de convaincre les communes voisines. Les communes les plus importantes (Villeneuve et Le Pontet) ont refusé. Il semble qu'elles n'avaient pas du tout envie de rentrer dans une mécanique qui pouvait leur coûter cher. Les clivages politiques ont joué d'ailleurs un rôle important puisque toutes les communes qui ont accepté la constitution d'un syndicat appartenaient au même courant politique que celui de la municipalité d'Avignon.

Le syndicat a été créé en Décembre 1979 avec les communes de St Saturnin et les Angles au départ. Le versement transport a été institué, la périmètre urbain étendu et des négociations avec les transporteurs des deux communes nouvelles ont commencé pour adopter une convention d'affrètement.

Le syndicat est donc devenu autorité organisatrice

et la gestion administrative financière et technique du syndicat a été faite par les mêmes personnes qui le faisaient précédemment au niveau de la ville d'Avignon.

Mais dès l'instauration du versement transport, l'union patronale du Vaucluse a incité ses adhérents à refuser le paiement et a introduit un recours, devant le tribunal administratif contre la création du syndicat. Cette contestation de la compétence allait entraîner de nombreuses difficultés. Il apparaît que même si le Conseil d'Etat a donné raison au syndicat, les retards accumulés par les entreprises ne pourront plus être rattrapés puisque celles-ci n'avaient fait aucune provision pour la plupart.

Villeneuve adhéra par la suite au syndicat .

Le contrat de développement allait être le deuxième moyen pour le SITURA de se doter de moyens financiers. Ayant après les études de restructuration envisagé une forte augmentation de l'offre et à terme (1985) la réalisation d'un projet d'investissements important (le projet FAVART) le SITURA considéra la procédure du contrat de développement comme une bonne solution. Les discussions eurent lieu avec le Ministère des Transports et aboutirent rapidement à la signature du contrat en Août 1981. Une condition importante exigée par le Ministère fut la réalisation du projet FAVART et la mise en route pour ce faire d'une enquête d'utilité publique.

La situation des départements est bien particulière puisque les seuls moyens spécifiques étaient pour le département des Bouches du Rhône, l'existence d'une Régie Départementale, et pour tous les autres départements, la plus ou grand participation de l'Etat au financement des scolaires circulant sur les lignes régulières. La Régie Départementale des Bouches du Rhône n'est jamais apparue comme un outil que

pourrait utiliser le département pour entreprendre une politique départementale, même si celle-ci coûtait cher au département. Pendant longtemps, l'absence d'une comptabilité analytique empêcha même de connaître l'origine du besoin de subvention (voyageurs ou marchandises ?).

Le département payait sans véritablement définir les objectifs de la politique de la Régie.

De la même façon, les moyens dont chaque département disposait à travers les transports scolaires pour intervenir sur l'organisation des services ont été peu utilisés. Il n'apparaît aucune stratégie de maintien des scolaires sur lignes régulières ou l'ouverture des transports scolaires aux non scolaires. Seul le département des Alpes de Haute Provence a manifesté une volonté d'utiliser les moyens offerts par les scolaires pour maintenir des services réguliers.

Au niveau régional, les statuts de l'EPR limitaient considérablement les possibilités d'action de la région PACA. Aussi celle-ci chercha-t-elle à se doter d'une unité organisationnelle originale l'ARTC (Association Régionale pour les Transports Collectifs) dès 1974. C'est une structure juridique qui dispose de la personnalité morale et peut de ce fait acquérir des moyens techniques et financiers.

Elle joue le rôle complexe de conseiller technique de la Commission de l'Aménagement du territoire et des communications du Conseil Régional, de maître d'oeuvre de certaines opérations de promotion et est aussi un relais entre l'EPR et les acteurs du système de transport.

Nous voyons donc dans ces quelques illustrations que certains S.P.A.L comme la région PACA et la ville d'Avignon se sont dotés par des "actes d'institution" de nouvelles structures organisationnelles et donc de moyens techniques importants.

La Ville d'Aix-en-Provence a bien recherché un temps la volonté des communes voisines pour créer un syndicat inter-communal. Elle a aussi, devant la difficulté de gestion des transports collectifs, envisagé la création d'une "structure écran" pour éviter une confrontation directe "électeur-usager", élus, transporteurs. Il est en effet apparu que les élus ne se sentaient pas capables de juger aussi bien de l'opportunité des différentes demandes sociales émises par les usagers que des propositions que faisait le transporteur.

La S.E.M. exploitant les parkings aurait pu gérer l'ensemble des services de minibus et affrêter les différents transporteurs pour les autres services. Cette "structure écran" avait un double objectif, protéger les élus face aux transporteurs en technisant la gestion du service public, éviter la fragilité des élus face aux demandes de création ou transformation des lignes. Ce projet fut finalement abandonné.

Ces exemples de création de structures nouvelles se dotant de moyens financiers spécifiques et de moyens techniques nouveaux sont non seulement un moyen d'accroître la compétence virtuelle du S.P.A.L. mais aussi l'indice d'une certaine volonté politique d'intervenir activement dans l'organisation des services de transports collectifs.

### 3 - La volonté politique

La volonté politique apparaît comme un "vouloir-faire" qui peut prendre les différentes modalités que nous avons vu présentées précédemment. Ce "vouloir-faire" est le plus souvent une réponse au "devoir faire".

L'existence d'une volonté politique pose d'une façon privilégiée l'enjeu que peut représenter les transports collectifs pour les élus. Elle est aussi déterminée par les rap-

ports que l'élú responsable des transports collectifs entretient avec l'ensemble du S.P.A.L.

Pour les transports urbains, nous avons vu que la modalité du "devoir faire" était un "ne pas devoir ne pas faire" présentée comme une permission coercitive. Les villes d'Aix-en-Provence et d'Avignon ont connu des situations bien différentes au niveau de la volonté politique. En Avignon, c'est véritablement une volonté politique affirmée ("vouloir faire") qui a été à l'origine de la politique de restructuration. Cette volonté politique s'explique très certainement par un facteur important. La municipalité d'union de la Gauche a nommé un élu communiste responsable des problèmes de circulation et des transports. Ce dernier, en situation minoritaire, a eu tout intérêt à se présenter comme un bon gestionnaire d'un service public, surtout que les transports collectifs peuvent apparaître, dans des villes moyennes, comme un service à caractère social très prononcé.

A Aix-en-Provence, bien que l'on ne puisse pas considérer qu'il y ait eu véritablement un refus de vouloir faire, sans quoi il n'y aurait même pas d'études de restructuration entreprises, tout au plus on peut qualifier la situation de "ne pas vouloir ne pas faire". Les élus aixois ont en effet senti qu'Aix-en-Provence était une ville de taille suffisamment importante pour qu'une politique des transports collectifs soit mise en oeuvre. Les comparaisons avec l'état du réseau des villes identiques a joué un rôle certain dans la sensibilisation des élus à ces problèmes.

Des quatre départements étudiés, la volonté de procéder à un schéma départemental n'a jamais véritablement été une initiative des élus. Il est vrai que les problèmes que rencontraient les différents départements étaient de nature fort différente. Pour le Var et les Alpes de Haute Provence, c'est le maintien de dessertes dans les zones déshéritées qui



apparu comme un enjeu politique pour les cantons concernés. Dans les Bouches du Rhône et le Vaucluse, aucun caractère d'urgence ne se présentait, ainsi les procédures des schémas furent-elles retardées le plus longtemps possible. L'incertitude de l'évolution du cadre réglementaire était la raison invoquée. La peur de se trouver face à des transporteurs réclamant des subventions pour le maintien des services sans en juger le bien fondé explique cette temporisation.

"Même si le Conseil Général doit payer un jour, le plus tard sera le mieux". Cette attitude oublie le caractère quelque peu irréversible de la dégradation de la qualité des services et de la perte de trafic qui en découle.

Dans les Bouches du Rhône, pendant longtemps, les seules réflexions sur l'organisation des services non urbains et leur fréquentation ont été réalisées à l'initiative de l'ARTC (1), donc de la Région.

Manifestement, c'est la région qui est apparue le lieu privilégié où pouvait se poser les problèmes de promotion des transports collectifs. Très rapidement les élus de la région PACA se sont aperçus de l'enjeu politique pour la région PACA d'intervenir dans ce domaine. Les schémas régionaux pouvaient apparaître comme une tentative de décentralisation très imparfaite.

Dans ce contexte, il est certain que développer un "vouloir faire" important est une manière de contester le pouvoir central et l'insuffisance des moyens accordés. Il y eut d'ailleurs un conflit entre la DTT et les techniciens de la DRE qui ne respectait pas les méthodologies nationales.

---

(1) Etude grande banlieue de la région marseillaise. ARTC-CETE.

#### 4 - Les expériences passées.

Toutes les collectivités territoriales étudiées avaient une expérience quasi-inexistante dans l'organisation des services de transports collectifs.

Au niveau urbain, nous pouvons même invoquer pour Avignon une tentative de restructuration qui fut un véritable échec tandis que celle de 1976 à Aix-en-Provence se traduisit par un engagement financier non voulu de la municipalité.

Les départements du Var et des Alpes de Hautes Provence ont essentiellement pratiqué une politique de subventionnement direct des entreprises de transport, beaucoup plus qu'une aide aux services déficitaires. Les problèmes de transports collectifs dans les Bouches du Rhône se réduisaient au financement de la Régie départementale et de deux lignes autour de Marseille présentant un caractère péri-urbain prononcé.

### Section II - L'acquisition de la compétence réelle

#### I. - Les conflits de compétence.

Ces conflits se situent essentiellement au niveau institutionnel et ont lieu entre les services de transports urbains et les services de transports inter-urbains.

Ils se réduisent le plus souvent d'ailleurs non pas à deux volontés de S.P.A.L. divergentes, ce qui pourra devenir le cas avec la décentralisation, mais surtout à l'existence des droits d'exploitation que possèdent un certain nombre de transporteurs du fait de leur inscription au Plan Départemental de Transport.

Les procédures d'extension des périmètres de transports urbains dans le cas d'Aix-en-Provence et d'Avignon ont intégré de fait des services inter-rubains. A Aix-en-Provence, plusieurs lignes des Autocars Menardi et une ligne de la Régie Départementale sont après cette extension devenues la seule compétence de la ville. Cette dernière devant les difficultés de gestion qui semblait rencontrer l'exploitant des "Autocars Ménardi" décida de restructurer les lignes et de conventionner le transporteur. Il est à noter que cet exploitant reçut de la part de l'exploitant du réseau urbain des propositions de rachat de ses droits ; si cette opération avait abouti, la Ville aurait eu de fait à faire face à une position quasi-monopoliste des Autobus Aixois, alors qu'elle avait tout fait dans la négociation de la nouvelle convention pour éviter de se trouver dans une telle situation. Très certainement, cette opération précipita la signature d'une convention pour assurer l'exploitant interurbain de la volonté de lui donner les moyens financiers de sa gestion. Les relations avec la Régie Départementale par contre non pas connu d'évolution bien que le Conseil Général ait demandé à plusieurs reprises à la Ville d'Aix-en-Provence de prendre en charge le déficit de la ligne Aix-Les Milles supporté à l'heure actuelle par les finances départementales. Le projet de création d'une nouvelle ligne et son attribution éventuelle à la Régie Départementale des Bouches du Rhône ou aux Autobus Aixois a bloqué pour l'instant toute politique de restructuration et de conventionnement de cette ligne anciennement interurbaine. C'est donc plutôt, une situation où la Ville s'est trouvée malgré elle responsable de l'organisation de ce service et où elle préfère laisser le plus longtemps cette responsabilité au Département (Refus de compétence).

Dans la région avignonnaise, la création du syndicat intercommunal allait aussi transformer de nombreux services interurbains en services urbains. Le refus d'une commune aussi importante que Le Pontet d'en faire partie est à l'origine d'une concurrence entre ces services et a rendu difficile

une coordination et harmonisation des services entre eux. Les raisons invoquées par Le Pontet pour justifier son refus étaient justement que les services actuels étaient amplement suffisants pour desservir la population communale. Il va de soi que Le Pontet, commune fortement industrialisée pouvait craindre que l'instauration du Versement Transport ne nuise à la compétitivité des industries sises sur son territoire. En refusant cette nouvelle taxe, elle acquiert par contre une particularité dans la Région qui ne peut qu'augmenter son attractivité.

Au niveau départemental, les conflits de compétence ne sont en fait que très récent.

Dans les Bouches du Rhône, seules les extensions des P.T.U et les créations de nouveaux réseaux urbains (Est de l'Etang de Berre par exemple) ont été la cause d'une véritable "balkanisation" des services interurbains. Ceci a vidé quelquefois ces services de la clientèle la plus rentable. Les lignes inter-départementales posent aussi de nombreux problèmes puisqu'elles ne sont pas toujours inscrites dans le département qui aurait le plus de raison d'intervenir. A titre d'exemple, une petite ligne subventionnée par le département des Bouches du Rhône ne dessert pratiquement que des populations habitant une commune du Var ; les grandes lignes alpines qui intéressent les Alpes de Haute Provence sont inscrites le plus souvent au Plan Départemental des Bouches du Rhône.

Si nous ne pouvons pas pour l'instant parler de véritable conflit de compétence puisque très souvent il y a absence de volonté politique au niveau des départements, il existe néanmoins des blocages institutionnels fréquents qui ont freiné les tentatives des Régions et des Villes pour transformer le système de transports collectifs.

## 2. - Le fonctionnement des S.P.A.L.

L'acquisition d'une compétence réelle comprend aussi ce que nous avons appelé la "capacité de faire" politi-

que et de "savoir-faire" technique. Ces deux notions tiennent bien entendu compte des rapports de pouvoir qui s'établissent au sein du S.P.A.L.

Le fonctionnement des municipalités est celui d'un système très structuré, hyperconcentré. De ce fait, les élus jouent dans l'ensemble un rôle important. C'est à eux que revient le pouvoir d'arbitrer et de réguler des demandes sociales particulières. Cette fonction peut être plus ou moins bien remplie suivant les relations que les élus entretiennent entre eux, et l'aptitude que possèdent certains de ceux-ci à jouer un rôle de leader, c'est-à-dire à symboliser une volonté et des choix cohérents et à les faire partager.

Une comparaison des villes d'Avignon et d'Aix-en-Provence est révélatrice de ce phénomène. Dans le premier cas, l'arrivée d'une personnalité marquante à la délégation des transports, compétente en matière de gestion communale, a permis très rapidement la constitution au sein des services techniques de la Municipalité d'une équipe motivée.

Les relations de personnes entre le Maire et cet élu, bien que n'appartenant pas au même parti politique, ont été empreintes d'un esprit de coopération, peut être issu d'une certaine philosophie de "l'Union de la Gauche" de l'époque. Le rôle de cet élu fut reconnu de tous et de ce fait il acquit un pouvoir réel d'abord au sein des services municipaux, puis du syndicat intercommunal.

Le cas d'Aix-en-Provence est fort différent. Un grand nombre d'élus responsables des transports se sont succédés. Le plus souvent ce poste était occupé par un notable peu ouvert à une conception moderne de la gestion publique.

Ils étaient bien plus soucieux de ne pas provoquer "de vagues" dans un secteur où peu d'initiatives avaient été

prises jusqu'alors, laissant au Maire le cas échéant le soin de prendre toutes décisions utiles.

Il était d'ailleurs fréquent que ce dernier prenne contact avec le transporteur sans en avertir ces services techniques, ni se doter de toute l'information nécessaire que ceux-ci pouvaient lui fournir. Il y avait donc deux circuits de décision parallèles, ce qui ne peut que provoquer une forme de paralysie dès lors que les élus responsables du service Transport ont toujours la crainte de prendre des initiatives désavouées par ailleurs.

Les "capacités d'expertise" des deux villes sont aussi fort différentes. La ville d'Avignon a toujours eu avec les services de la D.D.E. du Vaucluse des relations privilégiées et a d'autre part recruté des personnes spécialisées en transports collectifs ou tout au moins qui le sont devenues, se considérant comme parti prenante du grand courant de réflexion qui traversait la plupart des villes de Province dans les années 70-80. La coopération entre l'élue et ces personnes était très étroite, la maîtrise et le suivi des études de restructuration étaient réels. Le cas d'Aix-en-Provence n'est pas du tout semblable.

La création d'un service transport dans cette ville au sein des services techniques est postérieure au lancement des études de restructuration. Le recrutement des personnes fut un recrutement plus traditionnel où seule la compétence administrative fut recherchée. De ce fait la "capacité d'expertise" était intégralement confiée à des personnes extérieures au SPAL. Il n'y eut donc pas toujours conception commune. On constate une certaine distanciation quelquefois vis-à-vis des propositions sur la politique de restructuration. Cet état de choses était bien entendu aggravé par l'existence du double circuit de décision que nous avons évoqué tout à l'heure.

Les départements quant à eux sont beaucoup moins structurés. Leur fonctionnement reste toujours marqué par leur double nature, échelon territorial de l'administration centrale et centre de décision en tant que Collectivité Locale. Les D.<sup>n</sup>.E., elles, avaient à remplir des tâches limitées :

- Contrôle du respect des inscriptions au plan des transports.
- Homologation des tarifs par délégation préfectorale.
- Mises à jour et modifications du plan de transport.

Les Conseils généraux intervenaient comme nous l'avons vu de façon très ponctuelle ; la logique de fonctionnement des départements telle qu'elle a pu être très souvent décrite entre notable et Préfet, n'étant pas vérifiée dans ce secteur, puisque l'administration n'était pas, sauf pour les transports scolaires, un bailleur de fond potentiel. Par contre, chaque conseiller général représentant son canton pouvait toujours jouer le rôle d'une instance revendicative, non pas vis-à-vis du Préfet mais vis-à-vis du Président du Conseil Général. Ce dernier arbitrait les demandes éventuelles sans volonté de cohérence d'ensemble du système de transport. Les affinités politiques ont joué un grand rôle. L'élaboration des schémas départementaux allait être à l'origine de l'émergence de capacité d'expertise au niveau départemental au sein de certaines D.D.E. (Bouches-du-Rhône). Le processus en cours montrera très certainement que de nombreux techniciens des D.D.E. qui ont été partie prenante directement dans l'élaboration des études, ou indirectement dans leur conduite, se sont sentis avant la décentralisation au service des Conseillers généraux. Des liens étroits et une compréhension réciproque sont des éléments qui à terme pourraient modifier de façon positive le fonctionnement des départements et le traitement des problèmes de transports collectifs. C'est certainement un atout important dans la réussite éventuelle de la décentralisation.

Les départements se sont donc dans leur ensemble constitué une capacité d'expertise à partir des techniciens de la D.D.E. soit au cours de l'élaboration du schéma départemental (Var), soit en prévision de sa réalisation (Vaucluse, Bouches-du-Rhône). Dans les départements comme les Alpes de Haute Provence le manque d'effectifs des D.D.E. oblige cependant à une polyvalence très grande des techniciens, ce qui limite d'autant leur implication dans le rôle de conseiller technique qu'ils pourraient avoir.

La situation au sein de la Région PACA présente une particularité. La création d'une association (ARTC) réunissant techniciens et élus permit à la Région de disposer d'une maîtrise importante dans la conduite des études du schéma régional. Le recours au C.E.T.E. comme bureau d'études privilégié et la volonté des élus de se démarquer des directives nationales, expliquent très certainement l'importance des crédits d'étude qui ont été votés par la Région. Celle-ci, à travers l'ARTC, s'est donc essentiellement positionnée comme une instance de réflexion sur la réorganisation et la promotion des transports non-urbains.

### 3. - La reconnaissance sociale de l'intervention

Le problème de la légitimité politique doit être considéré avec prudence, car il semble que la notion de service public et celle d'Autorité Organisatrice ne fassent pas l'objet d'un consensus entre tous les acteurs. De ce fait, dès qu'apparaît une volonté politique importante, le SPAL doit se faire reconnaître compétent par les acteurs, principalement les citoyens en tant qu'électeurs ou usagers et les transporteurs.

Cette volonté de reconnaissance a été très faible tant qu'il s'est agit que de réflexions ne débouchant pas sur



des décisions précises. C'est ce que nous pouvons constater dans le schéma régional et les schémas départementaux. Pourtant cette reconnaissance semble d'autant plus indispensable que peu d'actions antérieures n'avaient été entreprises.

La situation rencontrée dans les villes étudiées est par contre variable. Les politiques de restructuration sont des pratiques en rupture avec la situation antérieure et si les transports collectifs urbains ont été considérés comme un service public indispensable au fonctionnement d'agglomérations de cette taille, les transporteurs ont souvent déniés la compétence de la ville et son savoir faire. Ceci s'explique très certainement par la stratégie de négociations déployée par les exploitants.

### CHAPITRE III - PERFORMANCE VIRTUELLE ET PERFORMANCE REELLE

C'est très certainement la performance qualifiante qui apparaît comme la performance la plus importante dans les différents cas que nous avons rencontrés. Très souvent la performance virtuelle et surtout la performance réelle ont été embryonnaires surtout dans le processus de production des transports interurbains.

Cet état de fait reflète de toute façon une transformation du mode de production traditionnel du service public aux trois niveaux territoriaux considérés, mais cette transformation est restée très souvent virtuelle et n'a pas eu la totalité des résultats escomptés à certains niveaux. La décentralisation relancera très certainement cette question.

#### Section I - L'élaboration des décisions

L'élaboration des décisions sera essentiellement appréhendée au travers des procédures qui les ont permises et de la forme que les acteurs ont bien voulu donner à ces décisions.

Les différents SPAL produisent des décisions stratégiques en référence avec le système technico-économique qui produira effectivement les services. L'élaboration des décisions s'appuie donc sur des procédures de négociation entre les deux principaux acteurs. Deux grandes catégories de situation peuvent se rencontrer :

- soit une attitude antagoniste des acteurs ;
- soit une attitude synergique.

La première attitude correspond à celle que l'on peut observer dans le cas d'Aix-en-Provence et dans celui des départements. Chacun des acteurs se trouve en opposition et possède des intérêts totalement divergents. Dans le transport urbain, la longue pratique des contacts de concession empêche qu'il y ait une affirmation trop explicite de l'incompatibilité des positions. Cependant l'origine de la politique de restructuration d'Aix-en-Provence se trouve dans un contentieux concernant l'interprétation du contrat de concession liant la Ville à l'Exploitant. Il y eut alors un refus manifeste de céder à la pression adverse. Cette genèse explique que par la suite les deux partis soient restés sur des conceptions particulières de leurs relations. Chacun adopta un comportement de défense d'intérêts fortement contradictoires.

Au niveau départemental, l'attitude est en général plus conciliante. La plupart des décisions prises visent à maintenir des services existants non rentables. De ce fait les transporteurs sollicitant l'aide des pouvoirs publics sont donc obligés d'adopter une attitude de compréhension. La fermeture d'une ligne est un argument peu souvent utilisé sous forme de menace. Tout au plus est-elle présentée comme une décision regrettée mais inéluctable. Il est vrai que dans ce domaine les conflits ouverts qu'ont pu connaître certains départements (Aude, Pyrénées Orientales) se sont souvent résolus au détriment des transporteurs déficients.

La deuxième catégorie d'attitude que nous avons qualifiée de "synergique" correspond à celle que nous avons pu observer à Avignon et dans la Région PACA. Transporteurs, élus et techniciens participent à un projet commun, celui de la revalorisation des transports collectifs. Les acteurs adoptant un certain nombre de valeurs communes. Dans le cas d'Avignon les initiatives sont prises par le transporteur ou le SITURA toujours en vue de solution d'intérêt commun.

Il y a d'ailleurs eu une véritable dynamique d'initiative. Le schéma régional a aussi donné lieu à une concertation-information avec les transporteurs. Le processus fut cependant plus technocratique et la coopération posa quelques problèmes avec les transporteurs qui manifestèrent notamment une certaine réticence à fournir leurs horaires et leurs tarifs en vue de la réalisation d'un indicateur régional (cf. monographie). Il ne faut pas non plus oublier les conflits toujours latents entre les transporteurs routiers et la SNCF. Le conflit pouvait toujours être à l'origine d'un durcissement de la position des transporteurs routiers. Ceci fut finalement peu le cas à l'époque. L'actualité avec le RTR entre Aix et Marseille et l'amélioration de la ligne ferrée de Val de Durance montre cependant les limites de cet esprit de coopération.

Il est plus difficile de parler des formes de la décision dès lors que les décisions réellement prises sont assez rares. Dans de nombreux cas seules des décisions de principe avaient été retenues. Aucune concrétisation ne suivit les déclarations de principe. Ceci tient bien entendu à la nature des schémas régionaux et départementaux et à la façon de situer les études de restructuration des réseaux urbains dans les choix réels. Seule Avignon semble avoir fait exception à cette règle. Nous pouvons donc conclure sur ce point en affirmant que la plupart des terrains étudiés ont été l'objet d'une performance qualifiante importante, que très souvent la performance virtuelle fut tronquée, sommaire, voire inexistante.

## Section II - L'exécution et le contrôle des décisions

Toute Autorité Organisatrice une fois les décisions prises doit se doter des moyens organisationnels pour rendre effectives celles-ci et contrôler les résultats obtenus.

Une différence essentielle entre l'urbain et l'interurbain tient à ce que dans le premier cas la maîtrise opérationnelle doit s'exercer sur un seul exploitant qui n'a en général qu'une seule activité alors que dans le deuxième cas les départements ou la Région se trouvent confrontés à de nombreuses entreprises qui de plus exercent une polyvalence d'activités (occasionnels, ramassage de personnel).

Le problème de la maîtrise opérationnelle suppose l'étude du mode de conventionnement et de la structure juridique de l'entreprise exploitante. Il nécessite une gestion du réseau donc la mise en place d'un dispositif statistique et comptable qui permette de suivre avec précision l'évolution de la fréquentation et des recettes. Il convient aussi de pouvoir contrôler les prestations des exploitants pour savoir si celles-ci sont conformes au cahier des charges de la convention.

Cette conformité repose sur l'organisation de contrôle sur le terrain et l'existence d'un système de pénalités.

Vu l'état d'avancement des schémas départementaux, la remise en oeuvre du schéma régional pour l'adapter aux nouvelles compétences conférées à la Région, nous ne pensons pas qu'il soit possible pour l'instant de tirer une quelconque conclusion significative de l'observation de ces terrains. La politique de conventionnement n'a pas été pour l'instant une pratique usuelle dans les transports non urbains.

Dans le réseau d'Aix-en-Provence les enjeux financiers importants ont poussés les élus à définir une convention de gestion à prix forfaitaire. L'intérêt d'une telle convention était celui de la simplicité. La ville peut très

facilement si elle le souhaite connaître son coût par kilomètre. Elle a par contre défini une durée importante de la convention. Cet état de fait peut rendre assez rapidement obsolète le réseau et rendre impossible son adaptation à de nouvelles exigences. En effet la négociation du taux kilométrique si elle s'est réalisée à partir d'une argumentation technocratique repose de fait sur un certain rapport de force entre les parties lors de la signature de la convention. La Ville a toujours la possibilité de faire appel à des transporteurs concurrents en cas de désaccord. En cours de contrat par contre la situation est inversée: le transporteur est en place, possède des droits d'indemnisation en cas de rupture de contrat. Il semble qu'il bénéficie des gains de productivité le cas échéant, mais que dès que les mesures désirées par l'Autorité Organisatrice sont contraires à l'économie du contrat, il peut refuser les modifications. Un effort a cependant été fait par la Ville pour suivre l'application du contrat en particulier le respect des clauses concernant l'âge du matériel roulant. Un recueil plus systématique des statistiques permet à la ville de disposer d'une information utile mais pour l'instant peu utilisée.

La maîtrise opérationnelle est plus forte sans aucun doute à Avignon. Aucune dérive importante n'est constatée entre les décisions prises et leur application. Les structures juridiques mises en place avec un contrat de gestion et une société d'économie mixte semblent être une solution adaptée. Il est cependant difficile de pondérer l'importance de la bonne performance qualifiante d'Avignon et des moyens choisis pour réaliser la performance réelle.

Ces quelques constatations imprécises montrent bien que le cadre théorique devrait se nourrir d'études comparatives plus nombreuses pour valider les quelques réflexions que nous venons de faire.