

LA POLITIQUE DE RESTRUCTURATION  
DES TRANSPORTS COLLECTIFS  
D'AIX-EN-PROVENCE

LA POLITIQUE DE RESTRUCTURATION DES  
TRANSPORTS COLLECTIFS D'AIX - EN - PROVENCE

Historique et évolution du réseau (1963 - 1975).

En 1960, la municipalité aixoise fait exécuter par le Service des Ponts et Chaussées, une enquête sur l'opportunité de créer un service d'autobus urbains. Une étude de faisabilité fut alors confiées au Cabinet Bossard à Paris.

Les conclusions de l'étude remise en 1961 faisaient état d'une impossibilité de prévoir la clientèle du futur réseau. Il était donc suggéré d'envisager une période d'essai de six mois, pendant laquelle une garantie financière serait accordée au concessionnaire. Après cette période, il serait alors possible d'établir une concession aux risques et périls en modifiant éventuellement le réseau pour assurer sa rentabilité.

Après appel d'offre, c'est la soumission de M. Gallienne qui était retenue, en juillet 1963. L'argument essentiel qui joua en sa faveur fut l'engagement qu'il prit de réaliser à ses risques et périls pendant la période d'essai l'exploitation d'un réseau.

Le 23 Décembre 1963, était signée une convention entre la Ville et M. GALLIENNE, gérant de 3 sociétés.

Ce dernier bénéficiait donc pour une durée de 20 ans, d'un monopole d'exploitation pour l'intégralité du trafic de voyageurs dans la ville d'Aix et dans les ensembles bâtis de sa périphérie compris à l'intérieur du périmètre urbain.

La définition du périmètre urbain de la Ville résulte d'un arrêté du Ministère des Travaux Publics et des Transports du 22.07.63. La particularité était que le territoire délimité par ce périmètre ne représentait guère plus de 6% du territoire communal même s'il s'y trouvait concentrer 80% de la population. Les autres parties de la commune restaient desservies par des services interurbains inscrits au Plan départemental.

La convention de concession présenta très rapidement une ambiguïté importante qui fut à l'origine d'un litige entre la Ville et l'Exploitant.

La première considéra que cette concession était aux risques et périls dès lors qu'après la période d'essai, l'exploitant ne réclama aucun dédommagement. Ce dernier par contre invoqua rapidement la grille de chiffrage des charges d'exploitation annexée à la soumission. D'après les calculs de cette grille, et compte tenu du tarif unique de 0,30 F. l'équilibre financier du réseau était réalisé pour un kilométrage de 50 000 Km et un trafic de 600 000 voyageurs, ce qui correspondait à un taux de fréquentation de 10 voyageurs par kilomètre/car.

Pour mettre fin à ce litige, un avenant était signé en 1971. Cet avenant ne faisait bénéficier le concessionnaire d'une garantie financière qu'en cas de nouvelles modifications du réseau et il fixait un montant maximum à la garantie financière versée par la Ville, pour les lignes nouvelles à 6 voyageurs par kilomètre car. Ceci réduisit donc considérablement la responsabilité financière de la Ville mais par contre transforma une garantie qui semblait être essentiellement provisoire (pendant les périodes d'essai) en une disposition permanente.

Il est surprenant que la Ville n'est jamais cherché

à établir une grille de chiffrage réelle des charges d'exploitation pour tous les services créés et que l'exploitant ait attendu 1976 pour réclamer une compensation financière.

A l'origine, le réseau comprenait trois lignes (deux lignes diamétrales et une ligne radiale) totalisant une longueur de 22 kilomètres.

L'amplitude des services était de 14 heures (6h. à 20h.) et les fréquences prévues étaient d'un départ toutes les demi-heures en heures creuses et d'un départ tous les quarts d'heure aux heures de pointes. Il n'y avait aucun service le Dimanche et le soir.

On peut considérer que le succès de ce nouveau réseau fut important puisque la 3ème année d'exploitation fit apparaître un taux de fréquentation proche de 3 voyageurs par kilomètre.

A partir de 1967, cette indicateur n'allait plus cesser de décroître.

Jusqu'en 1975, le réseau va se développer progressivement, s'adaptant à l'urbanisation nouvelle. En 10 ans, la longueur totale des lignes sera multipliée par 2,5 (soit 7 lignes totalisant 70 kms) et le nombre de kilomètres parcourus par 3.

Un responsable décrit la situation de l'époque comme suit :

On cherchait à passer là où il y avait le plus de population. Il n'y avait pas de politique bien définie, elle était dic-

par les Autobus Aixois... c'était un dossier qui n'était suivi par personne à la mairie... nous, service technique, on se contentait de mettre ou de repeindre un panneau d'arrêt de temps en temps. On ne s'était jamais posé la question de savoir si les lignes satisfaisaient la demande ou pas".

En d'autres termes, la Ville entérinait les propositions de l'exploitant qui avait seul l'initiative des modifications du réseau et ce, d'autant plus que cela ne coûtait rien à la Ville.

De plus, elle avait toutes raisons d'être satisfaite puisque le trafic a connu une croissance régulière de 1966 à 1971 (il a été multiplié par 4). Cette évolution s'est renversée à partir de 1971, le réseau d'Aix ne semble pas avoir échappé à la désaffection généralisée que les réseaux de province ont connu à cette période.

#### La première restructuration (1976-1978)

Jusqu'en 1976, le réseau ne coûtera rien à la Ville, ce qui justifia peut être le désintérêt qu'elle manifesta à l'égard de son évolution. Seuls quelques projets de création de services de minibus semble avoir été pendant cette période une préoccupation pour quelques élus. Mais les difficultés de circulation dans le Centre-ville rendirent impossible la réalisation de tels projets.

En 1976, la volonté d'accroître la pénétration dans le centre ancien et la proximité des élections municipales allaient être la cause pour la première fois d'une initiative de la municipalité. Celle-ci demandait à l'exploitant de scinder les lignes diamétrales en deux pour constituer des lignes radiales et d'accroître à certaines heures et sur certaines lignes les fréquences. La nouvelle configuration du réseau permettait une exploitation plus souple

puisque chaque quartier était relié à un point central, La Rondelle, et de plus chaque ligne faisait le tour des boulevards périphériques pour déposer les usagers tout autour du centre ancien. Cette restructuration présentait cependant un inconvénient. Plus d'un tiers du kilométrage était effectué sur les boulevards périphériques qui connaissent des conditions de circulation difficiles. La baisse de la vitesse commerciale conséquente ne permettra donc pas de réaliser les gains de productivité que l'on aurait pu attendre de cette restructuration.

La 1ère conséquence de cette restructuration est une augmentation importante du kilométrage et un niveau de desserte, avec un passage toutes les 10, 15 ou 20 minutes suivant les lignes, qui devient satisfaisant.

La 2ème conséquence est que l'exploitant va demander une compensation financière à la Ville en invoquant l'avenant à la convention signé en 1971, c'est-à-dire qu'il réclamera, pour tous les kilométrages supplémentaires par rapport à une situation de référence qu'il définira lui-même, une garantie de 6 voyageurs par kilomètre (6 x prix du billet pour 1 km). Ceci revenait en fait à demander à la Ville, de payer un coût kilométrique pour tous les nouveaux kilomètres, puisque dans le mode de facturation présenté, tout le trafic induit était considéré comme un trafic transporté sur l'ancien réseau.

La position de l'exploitant, en particulier le mode de facturation qu'il présentait, était sans aucun doute dû en grande partie à l'inexistence d'études entreprises par la Municipalité pour connaître la fréquentation du réseau avant et après la politique de restructuration. Un contentieux important allait suivre entre les deux parties puisque la Ville refusa dans un premier temps les factures présentées par l'exploitant.

### La politique de circulation.

Par ailleurs, et dès les années 70, les différentes municipalités n'étaient pas restées indifférentes aux problèmes de circulation automobile.

Il faut dire qu'il y allait de l'avenir du centre historique de la ville puisque celui-ci se dépeuplait (ne représentant guère plus de 10% de la population totale de la commune) tout en continuant à accueillir l'essentiel du commerce de luxe et une part importante de l'activité tertiaire.

Dès 1971, la Municipalité a engagé l'étude d'un plan de circulation dont la longue histoire vaut la peine d'être rapportée, tant elle est significative de l'aspect politique des transports.

L'étude du plan de circulation, menée par le CETE d'Aix-en-Provence, aboutissait en 1973 à un projet d'organisation du centre, basé principalement sur un programme de piétonisation et donc sur l'exclusion de l'usage de la voiture. En 1974, une nouvelle étude était entreprise pour réactualiser les propositions. Celles-ci n'étaient approuvées qu'en 1979, ce qui n'avait pas empêché de nombreuses décisions concernant la piétonisation des rues et la création de parking d'être prises entre temps.

La nouvelle Municipalité (Centre-Droite) qui succédait après de nombreuses péripéties à une municipalité de gauche (Socialiste) mettait, en oeuvre en 1980, 4 actions pour mieux circuler à Aix :

- La régulation du trafic sur les boulevards extérieurs
- La dissuasion du trafic automobile dans le centre
- L'ouverture d'un nouveau parking (Sextius-Mirabeau)
- La création d'une 1ère ligne de Minibus (500m).

C'était bien entendu la deuxième action qui était le plus problématique, à la fois au niveau technique et politique.

Il s'agissait d'une opération de bouclage du centre ville en vue de supprimer la circulation parasite de transit (liaison des quartiers périphériques entre eux), (soit 50% du trafic dans le centre ancien).

L'application de cette mesure fut programmée au début de l'été après une importante campagne d'information et apparaissait comme le seul moyen de résoudre un problème de plus en plus insoluble. Des travaux de voirie importants eurent lieu. Mais dès le mois de septembre, devant la pression de quelques commerçants du Centre-Ville, le Maire fit marche arrière et supprima toutes les mesures prises.

Cette histoire nous permet de tirer deux conclusions. Seuls les problèmes de circulation apparaissaient comme un domaine d'action important de la Ville. Manifestement les transports collectifs n'ont jamais été considérés comme une alternative à l'automobile. C'est ce que souligne un adjoint lorsqu'il affirme :

"A Aix, il ny a jamais eu de politique globale de déplacements sans doute que les problèmes ne sont pas assez cruciaux. Le transfert modal n'a jamais été une préoccupation : on n'a jamais visé la clientèle des automobilistes".

Les problèmes de circulation sont apparus comme un tel enjeu politique, que la Municipalité a choisi un certain immobilisme, plutôt que de prendre les risques politiques de résoudre un problème conflictuel.

Ces deux conclusions nous permettent de mieux comprendre que les problèmes de transports collectifs n'étaient perçus que sous le seul angle de la gestion d'un



64 a

contrat de concession ambigu avec l'exploitant.

Le contentieux entre les deux parties allait d'ailleurs prendre fin avec la signature d'un nouvel avenant qui définissait plus précisément les modalités de versement de la compensation pour toutes les modifications du réseau. Cet avenant étant plutôt un alignement de la Ville sur les positions de l'exploitant contrairement à l'avis de l'expert de la Ville qui estimait que seule la réalité des comptes d'exploitation pouvait servir de preuve à l'état déficitaire ou non du réseau. Il ne put pour la petite histoire, obtenir l'information comptable nécessaire. Mais l'engagement financier de la Ville et aussi l'instauration d'un versement transport allait être à l'origine d'une certaine sensibilité des élus au problème des transports collectifs. C'est dans ce contexte, que la DDE des Bouches du Rhône qui disposait de moyens pour financer en grande partie les études de restructuration, propose à la ville d'entreprendre une réflexion sur les transports collectifs.

#### L'étude de restructuration (1979-1982).

A l'origine, l'étude n'a pas du tout été sollicitée pour résoudre une question réelle. Elle n'apparaissait que comme un moyen de mieux connaître un domaine, source éventuelle de contentieux. Elle ne s'inscrivait en aucune sorte dans un processus décisionnel et n'était supportée par aucune volonté politique. Il est vrai que la lourdeur, la longueur, la complexité, et le coût des études du plan de circulation étaient à la mémoire de chacun. Et c'est pourtant le CETE qui semblait le mieux positionné pour réaliser cette étude, qui pouvait paraître comme le prolongement naturel du plan de circulation.

Il semble que le contenu de certains documents du plan de circulation sur l'absence de politique de transports collectifs à Aix-en-Provence ait été perçu par les élus comme

une polémique politique. Le CETE d'autre part était, aux yeux des élus soucieux de la spécificité locale, un organisme technocratique et centralisateur: "Aix-en-Provence n'est pas Besançon".

C'est pour ces raisons, que l'étude fut confiée finalement à l'expert qui avait été chargé de suivre les problèmes de la facturation précédemment évoqués.

Dans sa phase de diagnostic, une enquête auprès de la clientèle des Autobus Aixois montra, entre autre, que 75% des usagers étaient des femmes et que seulement 20% d'entre eux possédaient un véhicule particulier. Par ailleurs, il apparaît que les transports collectifs avaient une mauvaise image de marque. En résumé, seule une population quasiment captive empruntait les Autobus Aixois. La situation du réseau (vétusté des bus, absence d'informations) ne semblait pas en accord avec l'importance de la ville.

Le diagnostic considérait aussi trois conditions institutionnelles nécessaires pour que la Ville assure une véritable maîtrise sur l'évolution du réseau :

- créer une autorité responsable des problèmes de transports collectifs (éventuellement un syndicat intercommunal); (à l'époque il n'existait pas encore de Service Transport aux services techniques de la Ville).
- réviser la convention entre l'exploitant et la Ville, car dans le cadre de l'ancienne convention toute volonté de promotion des transports collectifs aurait été fort coûteuse.
- étendre le périmètre des transports urbains aux limites de la commune pour que les services urbains et interurbains puissent faire l'objet d'une harmonisation et deviennent complémentaires.

Le projet de la politique de restructuration proposait deux orientations principales : un accroissement de la productivité du réseau et une amélioration de la desserte.

Pour répondre au premier point, un nouveau dessin des lignes était proposé ("réseau en pétales"). En effet, compte tenu d'un réseau-viaire fortement radio-concentrique, mais aussi du fait que les principaux points d'émission du trafic ne se trouvaient pas sur les axes de pénétration (Route d'Avignon, de Marseille, de Nice et des Alpes), les lignes en circuits et en boucles ont été jugées plus performantes que les lignes traditionnelles. La suppression d'un certain nombre de "Tours de Ville" était aussi de nature à accélérer l'écoulement des bus, puisqu'aux heures de pointe la moitié du parc d'autobus se trouvait immobilisé sur les boulevards périphériques.

Le deuxième point consistait en une amélioration des services de transports collectifs dans les zones moins denses (péri-urbain), à la création de nouveaux services aux heures où aucun service n'existait. (Soir et Dimanche), ou sur certaines zones denses mal desservies ("Petite Couronne") par la création de services de minibus.

Les études furent menées sans susciter une participation active des élus.

Ce sont des problèmes de gestion administrative du contrat de concession qui furent finalement à l'origine d'une certaine volonté des élus de modifier la situation existante. En effet, l'éventualité de la fin du contrat de concession en cours en 1983, et donc de la signature d'un nouveau contrat pendant une période électorale était source d'inquiétude pour les élus. Ils avaient gardé sans aucun doute en mémoire la position de faiblesse dans laquelle ils s'étaient trouvés précédemment lors de la signature de l'avenant mettant fin au contentieux des facturations. L'opportunité qu'offraient les nouvelles dispositions TPII allait

jouer un rôle important puisque dès la fin des études de restructuration en 1980, des négociations s'engageaient entre la Ville et le Transporteur pour définir le contenu du nouveau contrat.

La Ville décidait alors d'étendre le périmètre des transports urbains aux limites de la commune et bien qu'elle est envisagée un temps des négociations avec les communes limitrophes pour la constitution d'un syndicat intercommunal, les difficultés politiques firent très rapidement avortée une telle démarche.

Dans ce contexte, le transporteur se positionne en position d'interlocuteur privilégié, voire unique. Pour ce dernier, le fait d'adapter une ancienne convention aux nouvelles dispositions TPIL lui conférerait un droit acquis et donc des droits d'indemnisation si la Ville choisissait un autre exploitant pour assurer la gestion du réseau. Il entendait même obtenir le monopole du trafic sur l'ensemble du territoire communal, invoquant qu'il avait un monopole dans l'ancien périmètre urbain.

Sa première revendication fut satisfaite puisque la Ville n'envisagea pas de changer d'exploitant. Par contre l'existence de transports interurbains dans les nouvelles zones et la volonté de la Ville de les conserver, permis un compromis où les deux parties définissent une zone dans laquelle ce monopole sera maintenu. Le transporteur pouvait de ce fait être assuré d'obtenir la gestion des services de minibus du Centre-ville.

Les relations avec les autres transporteurs qui suscitaient par le passé d'ailleurs quelques contentieux, s'estompèrent à partir du moment où il fut arrêté que le contrat de gestion à prix forfaitaire satisfaisait aussi bien la Ville que l'Exploitant. La raison de ce choix en est certainement sa simplicité et surtout la continuité que l'on pouvait voir entre l'ancien et le nouveau contrat.

La principale difficulté rencontrée au cours des négociations fut la détermination d'un forfait kilométrique. L'exploitant considéra qu'il bénéficiait dans l'ancien contrat d'une garantie (environ équivalente à 12 F. le kilomètre) et que si la Ville souhaitait voir rattacher le personnel des Autobus Aixois à la convention collective UTPUR plutôt que FNTR, c'était à elle d'en supporter les conséquences. La difficulté de présenter des coûts d'exploitation réels ou le fait qu'il était gérant de trois sociétés, orienta les négociations vers la mise en place d'un modèle théorique de coûts permettant de simuler le coût de fonctionnement du réseau. Les négociations furent longues et n'aboutirent à la signature de la convention qu'en juillet 1982.

Le nouveau réseau devait se mettre en place au mois de novembre 1982.

#### Les résultats de la politique de restructuration

Seulement une partie des grandes orientations qui avaient été retenues dans les études de restructuration ont été appliquées. Ceci reflète, face à ce problème, la prudence des élus qui ont effectué peu de choix réels entre les scénarios de desserte proposés. Pour eux, ces choix relevaient de la compétence des experts. Globalement à la suite de la restructuration, l'offre de transports collectifs a augmenté d'au moins 30%, ce qui a eu des conséquences financières importantes. La situation pré-électorale dans laquelle a eu lieu cette restructuration semble avoir eu une conséquence importante dans le comportement des élus.

Quelques manifestations de mécontentements avec l'envoi de lettres et la signature d'une pétition ont bloqués les élus dans une situation timorée où de nombreux petits aménagements de détail sont quelquefois venus désorganiser les complémentarités des lignes entre elles, c'est-à-dire la structure d'ensemble du réseau. Le transporteur fut plus soucieux de vendre des kilomètres à

la Ville pour accroître son chiffre d'affaires que d'apprécier l'utilité ou la qualité de desserte des mesures prises.

Les résultats de la mise en oeuvre de cette politique se sont donc traduits par une dérive importante entre le projet initial et le projet effectivement appliqué. A titre d'illustration, le réseau des bus standards de la zone agglomérée n'a été restructuré que pour les secteurs Sud et Ouest. Les lignes du secteur Nord sont restées inchangées.

De nombreux tours de ville qui avaient été supprimés, ont été rétablis. L'exploitant prit l'initiative entre autres de mettre un terminus sur les lignes en boucle, ce qui avait pour conséquence d'immobiliser des bus pendant plusieurs minutes alors qu'ils étaient occupés par de nombreux usagers. La raison invoquée était l'habitude que le personnel de conduite avait dans l'ancien réseau de disposer de deux terminus sur chaque ligne.

L'instauration des services de minibus le soir et le dimanche se fit sans étude réelle de la demande, c'est l'exploitant qui proposa un réseau de lignes avec comme principal objectif d'utiliser les minibus à des heures où ils étaient disponibles. Le résultat pour les services du soir fut désastreux puisque le coût d'un voyage pour la Ville dépassa 50F.. Devant cette réalité la Ville décida de supprimer de nombreux services le soir.

Il fallut attendre aussi plus d'un an pour que certains services péri-urbains exploités par d'autres transporteurs fassent aussi l'objet d'une restructuration.

Les élus semblent s'être en fait engagés un peu sans le vouloir dans cette politique de restructuration. Ceci généra souvent des attitudes hésitantes au niveau des choix et du bien fondé de ces choix par rapport à une conception d'ensemble du service public, une attitude de tempori-

70

sation dans l'application, sachant que, un engagement financier plus important découlerait sans aucun doute des mesures prises.

LA POLITIQUE DES TRANSPORTS  
COLLECTIFS D'AVIGNON



72

Créé en 1962, le réseau de transports collectifs a été exploité par la Société des Transports d'Avignon et de la Région Rhodanienne jusqu'en 1970. Après appel d'offres, la concession a été attribuée à la STAME pour quinze ans. La ville contribue au financement de 90 % du déficit d'exploitation.

Jusqu'en 1977, le réseau ne devait connaître aucune modification sauf les tarifs qui ont doublé une fois en 1973 : "c'est significatif d'une situation figée dont on se désintéressait" (1). C'est l'illustration même de la logique de développement des T.C. pendant les années 70 qui fut celle de la création du déficit : le nombre de voyageurs a régulièrement baissé et la participation financière de la ville a triplé entre 1971 et 1977 (2).

La situation a été analysée et décrite en 1974 dans un compte-rendu d'inspection (3) :

"Les causes de la dégradation du trafic paraissent être les suivantes :

- a) accroissement des difficultés de circulation : la congestion fréquente dans la partie située entre les remparts s'étend maintenant à une surface assez importante au-delà des remparts... il semble qu'aux heures de pointe, la vitesse commerciale des autobus tombe quelquefois au-dessous de 3 km/h ;
- b) augmentation des tarifs (le doublement des tarifs en 1973 a eu des conséquences néfastes) ;

-----  
(1) Cf. interview .

(2) En 1978 au point le plus bas, les recettes ne couvriront plus que 25 % des dépenses d'exploitation. Il s'agit d'un taux de couverture très faible.

(3) "Réseau urbain d'autobus d'Avignon", compte-rendu d'inspection par M. Brandeis (ingénieur en chef des Ponts et Chaussées), Ministère des Transports, Direction des Transports Terrestres, Inspection générale des voies ferrées secondaires et des transports urbains, 1974.

- c) inadaptation relative des horaires (ils ont été établis sur la base des horaires de travail en vigueur avant la semaine de 5 jours et la journée continue) ;
- d) déplacement de trafic (l'ouverture d'un supermarché en périphérie, avec une navette gratuite, a détourné les voyageurs allant faire leurs courses dans le centre-ville)".

Quant à l'exploitant, "la Société devrait pratiquer une politique commerciale plus dynamique... en ce qui concerne l'information des usagers, on constate que la situation actuelle n'est pas très satisfaisante". Enfin, la dernière phase du rapport est significative :

"Les conditions de circulation et la vitesse commerciale des autobus ne cessent de se dégrader et si l'on n'y porte remède le déficit d'exploitation finira par être insupportable pour les finances municipales, tout en ne s'appliquant qu'à un service médiocre. Il paraît donc indispensable que la municipalité d'AVIGNON effectue un revirement complet dans sa position envers les transports en commun et pratique une politique volontariste en leur faveur, ce qui suppose que le Maire d'AVIGNON puisse faire accepter et respecter par ses concitoyens des mesures de priorité en faveur des transports en commun".

Tout ceci est très clair et montre bien les conditions d'exploitation du réseau d'AVIGNON. Un certain nombre d'éléments tenant à la compétence de l'exploitant et à l'absence de politique des pouvoirs publics expliquent qu'on ait pu en arriver là.

La description de l'offre pendant cette période est relativement simple : 9 lignes, chacune comportant une double desserte utilisant les mêmes itinéraires à l'extérieur de la ville mais dont la pénétration intra-muros s'effectue par deux trajets différents (1). La fréquence était uniforme : un bus toutes les demi-heures (2). Quant à l'entreprise, elle employait une cinquantaine de personnes.

-----  
(1) Cf. article "Droit de cité pour les autobus dans la cité des Papes", in "Transports publics, Décembre 1982".

(2) En fait, cela correspondait à une fréquence par heure sur chacune des 18 lignes.

En 1977, c'est une municipalité d'union de la gauche qui est élue, le Maire socialiste M. DUFFAUT reste en place. C'est M. MOURET, élu communiste, qui devient délégué aux transports et à la circulation (1). Ecoutons un responsable du S.I.T.U.R.A.:

"La nouvelle municipalité décide qu'il faut faire quelque chose pour les transports en commun... elle prend une très bonne décision : c'est d'avoir un responsable commun circulation-transport... les élus ont abordé le problème à partir d'une motivation sociale : les T.C. sont le moyen de déplacement des gens qui ont le moins de revenus donc il faut faire quelque chose pour eux. La deuxième motivation est la pression des gens (pétitions)".

Cela va se concrétiser par une première restructuration en octobre 1977, on avait conscience que le service était vieux et qu'il ne correspondait plus aux besoins des déplacements des gens. Dans le même temps, on assiste à une crise de confiance entre la ville et l'exploitant qui ira jusqu'à lancer une consultation auprès des groupes nationaux de transports urbains. C'est toutefois la STAME qui sera confirmée dans le rôle de concessionnaire, malgré des conclusions négatives sur sa proposition (2).

Cette première restructuration, ne s'appuyant sur aucune étude permettant de connaître la structure des déplacements dans la ville, partait d'une conception généreuse mais avec des moyens limités.

L'idée de base était d'améliorer la couverture géographique, donc de desservir le maximum d'habitants (près de 90 % de la population était à moins de 300 mètres d'un arrêt de bus), chaque ligne desservant les deux terminus du centre-ville

-----

(1) Cf. compte-rendu d'entretien.

(2) Son maintien a été décidé par le maire en personne. Le fait que la STAME soit une filiale de RVI (Renault Véhicules Industriels) n'a pas dû être étranger à cette décision.

(après avoir été diamétralisée). On a en même temps cherché à favoriser les liaisons inter-quartiers périphériques en créant une ligne sur la rocade sud. Certaines lignes ont vu leur tracé modifié pour prendre en compte les urbanisations nouvelles depuis 1970

La fréquence demeurait échangée : un bus par heure quelque soit le quartier (qu'il y ait 10 000 ou 2 000 habitants). On n'a procédé à aucune modification du matériel roulant qui devenait vétuste (depuis 1970, la STAME n'avait pas renouvelé les bus).

Le résultat de cette "restructuration-école" comme dit l'exploitant, aura été une aggravation du déficit s'accompagnant d'une perte de 8 % de voyageurs par rapport à un plancher déjà extrêmement bas (1).

La situation n'est vraiment pas brillante, depuis huit ans l'offre est restée stable et la demande n'a cessé de diminuer. 1979 apparaît incontestablement comme une année charnière dans l'histoire du réseau de transports urbains. A partir de maintenant, on va s'apercevoir que les mesures prises s'inscrivent dans une autre logique : les prémices d'une organisation territoriale apparaissent.

-----  
(1) Avec 1,6 million de voyageurs en 1978 et un ratio de 9,5 voyages par habitant et par an (ce ratio caractérise le niveau de fréquentation du réseau), Avignon se place parmi les cinq dernières villes françaises : sur la centaine de villes qui ont un réseau de transports urbains, la moyenne pour ce même ratio est supérieure à 60 voyages. Il en est de même pour le nombre de kilomètres offerts par habitant et par an (ratio traduisant l'importance du service de T.C. mis à la disposition des habitants ou autrement dit le niveau d'offre) : même pas la moitié du niveau d'offre moyen des villes moyennes (7,8 km/hab./an contre 18).

Désormais, l'offre globale de services tout comme le nombre de voyageurs transportés, ont progressé régulièrement.

La volonté politique de développement des T.C. va commencer à se concrétiser (1). Plusieurs éléments permettent de repérer les moyens que s'est donné la collectivité locale pour modifier les conditions de l'offre. Au cours de cette même année

- la ville d'Avignon achète (sans aide de l'Etat car les hausses de salaires de la STAME avaient été trop élevées) 15 bus PR 100 tout neufs, pour remplacer les SC6 qui avaient 9 ans, ce qui représentait un investissement de l'ordre de 100 MF.
- le transporteur, pour répondre aux souhaits de la ville, crée une filiale TCRA (Transports en Commun de la Région d'Avignon) uniquement spécialisée dans la gestion du réseau de transports publics d'Avignon (2). Une nouvelle convention est signée, sous le régime de la régie intéressée qui permet un strict contrôle de l'exploitant par l'autorité organisatrice.
- dans le même temps, la ville se dote d'un service technique spécifique aux T.C., c'est A. Cabanes qui s'en occupe. En tandem avec l'élu, responsable des transports, il va jeter les ponts d'une véritable politique de transports en commun. La collaboration sera fructueuse avec l'exploitant et la D.D. Une compétence technique existe dorénavant.
- comme dans bien d'autres cas similaires, cela va de pair avec la création d'un syndicat intercommunal qui, quelques soient les motivations, traduit toujours l'existence d'une dynamique plus ou moins forte en faveur des T.C.

-----  
(1) Volonté politique revendiquée d'ailleurs par l'adjoint aux transports et à la circulation de l'époque .

(2) La STAME groupe régional, gérât le réseau à l'intérieur d'une société qui exploitait des lignes interurbaines. Il était donc difficile de faire la part des choses, surtout au niveau comptable.

- démarrage d'une étude de restructuration confiée au bureau d'études SEREQUIP. Cela aura été l'occasion d'avoir les premières connaissances sur le réseau et d'une réflexion sur l'avenir du réseau. Une enquête origine-destination des voyageurs s'est avérée instructive (une enquête ménages sera effectuée l'année suivante, elle permettra de caractériser la mobilité de la population en termes d'âge, de C.S.P., de modes de transport utilisés, etc.).
- enfin, sur les deux lignes les plus fréquentées du réseau, la fréquence a été portée de 60 à 40 minutes. De plus Montfavet (8 000 habitants), partie de la commune d'Avignon mais relativement éloigné (7 kms du centre ville) et desservie par des cars interurbains est intégré au réseau urbain.

Dans des délais plutôt courts (1 ans) cela allait se traduire par une restructuration du réseau.

L'année 1980 a, comme nous l'avons vu marqué une étape dans l'évolution du système de transports urbains d'Avignon aussi bien dans les rapports entre les intervenants que dans les enjeux. Cela devait déboucher sur la signature d'un contrat de développement avec l'Etat en même temps que sur la restructuration du réseau en septembre 1981.

La conception et le lancement du nouveau réseau se sont appuyés sur une collaboration continue élus-techniciens dont tout le monde s'accorde à dire qu'elle fut excellente. On retrouve d'ailleurs le même phénomène au niveau du groupe de

travail permanent concernant le plan de circulation mis à l'étude dès 1980. Il se composait des élus et techniciens de la ville d'Avignon (circulation, voirie, urbanisme et transports), de l'exploitant TCRA et de la D.D.E. L'ensemble des modes de transport a été pris en compte. Tout ceci révèle une volonté d'aboutir à une politique globale des transports et il est sûr que la restructuration a été l'expression d'un consensus politique favorable au développement des T.C. (1).

La création du SITURA (Syndicat Intercommunal des Transports Urbains de la Région d'Avignon) à partir de 1980 s'inscrit dans le même ordre d'idées. Il comprend les communes de Villeneuve, les Angles, Saint-Saturnin, Jonquerettes (en tout 110 000 habitants) et traduit pour une part le fait que les problèmes de transport ne sont pas seulement des problèmes communaux, même si la motivation première était de pouvoir instaurer le versement transport qui devait servir à dégager des moyens financiers susceptibles de permettre le renouveau et la croissance des T.C. (2).

La restructuration du réseau a été basée sur les trois principes suivants :

- amélioration des fréquences : hormis les deux lignes dont la fréquence de desserte avait été portée à 40' en 1979, toutes les autres lignes étaient à une fréquence de 60'. Avec la restructuration, on allait passer à des fréquences au quart d'heure pour les 3 lignes les plus chargées et pour les autres lignes à des fréquences variant de 20 à 40' (deux lignes restaient quand même avec un seul bus par heure).

-----  
(1) Cf. compte rendu d'entretien: "Il y a eu un groupe de travail qui s'est réuni très régulièrement pendant les années 80 et 81 avec des commissions par quartier et par thème... peu à peu s'est élaboré, non pas un plan de circulation, mais une doctrine... : devant la saturation de la ville, en particulier le centre, il faut rééquilibrer les modes de déplacement, donc limiter l'usage de la voiture individuelle, favoriser le T.C., les deux roues, les piétons".

(2) A moindres frais pour la ville d'Avignon puisque nous verrons plus loin que sa contribution sur fonds propres allait passer de 5 MF à 0,5 MF d'une année sur l'autre.

- réorganisation de la couverture géographique : le réseau précédent allait partout mais pour presque rien. Il a donc été procédé à une réorganisation de la structure du réseau en périphérie pour mieux desservir des quartiers où la population avait augmenté et au contraire moins bien desservir des quartiers où il n'y avait presque plus personne qui utilisait le réseau (1).
- clarification, simplification du réseau : le dessin complexe du réseau a été modifié pour le rendre plus compréhensible au non-initié. Trois types de mesure ont été prises : abandon de la bi-polarisation systématique, radicalisation du réseau, non dissociation des sens aller-retour.

Tout cela a nécessité une augmentation de moyens de 25 % environ en termes de nombre de bus et de nombre de kilomètres parcourus. La réponse de la clientèle a été extrêmement rapide puisqu'en 6 mois, la progression des voyageurs a été de 50 %. On peut dans ces conditions parler de succès commercial. En termes financier, on notera que cela s'est traduit par une augmentation de 50 % du déficit en 1982 par rapport à l'année précédente.

La croissance de l'offre continuera entre 1982 et 1983 due principalement à des améliorations de fréquence (15 % de kilométrage supplémentaire), celle du nombre de voyageurs aussi et de façon plus que proportionnelle (2). Comme dit A. Cabanes : "si les moyens sont bien placés, plus de moyens égal plus de fréquentation, ça suit très bien", ce qui prouve une fois encore qu'en matière de transport, l'offre induit la demande (3).

-----

- (1) La comparaison entre la situation avant/après montre toutefois que moins de 10 % des voyageurs ont été désavantagés soit pour les fréquences, soit pour la distance à l'arrêt.
- (2) L'élasticité de la demande par rapport à l'offre a été très nettement supérieure à 1 (de l'ordre de 2 en 1982 et de 1,5 en 1983).
- (3) Au moins jusqu'à un certain seuil.



Le renouveau des transports collectifs est incontestable, il résulte comme nous l'avons vu d'une volonté affirmée et continue (quoique la municipalité ait changé et soit passée dans l'opposition) de développer les T.C. Simultanément à la mise en oeuvre de la restructuration, le SITURA a signé un contrat de développement avec le Ministère des Transports (1981) en s'engageant à la réalisation d'un vaste programme de promotion des T.C. échelonné sur cinq ans. L'Etat s'engage pour sa part à verser au total 5 MF. Il subordonne l'octroi de ces subventions à l'avancement des opérations (acquisition de bus, aménagements de voirie (1) et restructuration du réseau).

Ainsi à AVIGNON, la restructuration a abouti à modifier le réseau de telle sorte que l'on est passé d'une situation où "on allait chercher tout le monde" avec un bus par heure, à une situation où l'on fait circuler un bus tous les quart-d'heure dans les quartiers à forte densité de population. On perçoit à travers cet exemple la différence entre l'équité sociale et l'utilité sociale. A la limite, cette utilité sera d'autant plus sociale qu'elle le sera du point de vue commercial ; en tous cas elle est proportionnelle à la réussite commerciale, toutes les deux se mesurent d'ailleurs au nombre de voyageurs transportés (2).

-----

- (1) Il s'agit essentiellement de la percée Favart qui devra permettre, au prix de l'élargissement d'une rue dans l'hypercentre, la traversée du centre ville par le bus. Cette opération devrait supprimer un handicap majeur et rendre les T.C. plus compétitifs face à la voiture, en évitant de plus le maintien d'une structure bipolaire qui oblige à faire passer deux lignes (une pour chacun des terminus dans le centre : la Poste et la place Pic) dans chaque quartier périphérique. Pour plus de détail, se reporter à l'article : "Droit de cité pour les autobus dans la cité des Papes : la percée Favart". A. Cabanes et R. Rubio in Transport Public, déc. 1982.
- (2) Même s'il existe d'autres indicateurs (de productivité par exemple), fondamentalement c'est quand même le nombre de voyageurs (surtout sa progression rapportée au nombre de kilomètres parcourus) qui permet de juger de l'efficacité de l'exploitant.

Dans cette optique, l'objectif est d'ajuster l'offre à la demande (1) et donc de "fournir un produit adapté". Tel est bien d'ailleurs le point de vue du directeur du réseau qui a procédé (début 1981) à une restructuration interne de l'entreprise en créant trois services dont un service commercial qui a pour mission dans un premier temps de définir et de mettre en place une politique de communication : "l'information et la promotion constituent les meilleurs outils d'optimisation et d'accélération des résultats de fréquentation du service" (rapport d'activité de TCRA).

On est en présence ici d'un contexte rappelant les méthodes du groupe Transexel analysé par Bénusiglio. Le propos vaut tout à fait à Avignon :

"la mise en oeuvre de techniques "marketing" pour l'analyse de la demande et l'adaptation correlative du service joue un rôle idéologique qui pèse sur les rapports municipalité-entreprise puisqu'ils coûtèrent à cette dernière la charge d'analyses, les besoins et de concevoir le produit, ce qui relève de l'interprétation et de la sélection des demandes sociales... en agissant ainsi, l'entreprise contribue à ranimer la conscience des enjeux politiques municipaux... A certains égards, la politique de marketing, centrée au départ sur des aspects relativement superficiels de l'offre est surtout un tremplin pour la législation de l'expertise (capacité à avoir une problématique des transports en commun)... ce qui est un moyen de s'insérer dans l'organisation du système local (à son avantage mais aussi à l'avantage du développement de l'offre de T.C.) (2).

-----

- (1) Sans oublier qu'on peut influencer sur la demande, par exemple par les tarifs et plus sûrement encore par des mesures de dissuasion de l'usage de la voiture.
- (2) D. Bénusiglio : "Evolutions corrélatives de l'offre de transports publics urbains et de l'organisation du système d'intervenants concernés par la production du T.C.", Colloque "Transports et Société", Royaumont, 1978.

On est là en présence d'un système qui va favoriser l'interdépendance des acteurs. Il s'avère que c'est propice à la mise en oeuvre d'une politique de développement des T.C. Il est rare en effet qu'une fois un tel processus engagé, la collectivité revienne en arrière puisque cela repose sur des choix de sa part qui, sans être inéluctables, l'engagent au moins à moyen terme. De toutes façons, ce qui semble le plus important, c'est la dynamique que va sous-tendre la qualité des rapports entre l'exploitant et la collectivité locale.

Compte tenu de ce que nous venons de voir, l'objectif principal sera le développement des T.C. (bien entendu pas à n'importe quel coût) et dans la mesure où l'exploitant arrive à des résultats commerciaux qui, loin de se dégrader, vont en s'améliorant, les objectifs sociaux que pourrait poursuivre la collectivité seront relégués au second plan et se traduiront le cas échéant au niveau des tarifs, seul domaine pouvant faire l'objet d'une politique sociale spécifique (1).

-----  
(1) Il nous semble que la meilleure preuve de l'inscription d'une politique volontariste des T.C. dans la durée, est que le changement de municipalité n'a pas eu d'incidence sur le fond (malgré des velléités au début).

BILAN DES POLITIQUES  
DEPARTEMENTALES DE TRANSPORTS  
COLLECTIFS REGULIERS

La dégradation de l'offre de transports publics interurbains de voyageurs, déjà amorcée avant 1939, s'est accélérée après la deuxième guerre mondiale sous l'effet conjugué de la deuxième grande vague d'exode rural et de la croissance des taux de motorisation. Cependant malgré certaines réductions de l'offre, le niveau de desserte restait conséquent. En fait le déclin des T.C.I. s'est particulièrement accentué au début des années 70 à cause des coûts en gazole et main d'oeuvre qui ont fortement augmenté.

On retrouve ici le même processus que dans l'urbain (à la différence près que les T.C.I. n'ont pas encore connu de phase de "renouveau"), à savoir le cercle vicieux de l'inter-dépendance de l'offre et de la demande : face à la diminution de la demande, les transporteurs ont réduit l'offre, ce qui s'est traduit par une baisse du niveau de qualité de service (1) entraînant à son tour une nouvelle fuite de clientèle, et ce jusqu'à la réduction de la clientèle aux seuls captifs pour lesquels est maintenu un service minimum.

Ceci dit, la politique menée par les C.L. et les transporteurs n'a pas été la même partout. Ainsi parmi les quatre départements étudiés, on trouve :

- un département -le Vaucluse- qui ne s'est jamais intéressé directement (jusqu'à il y a 3-4 ans) aux transports réguliers interurbain ;

-----

(1) Diminution des fréquences, mais aussi suppression des services dominicaux, modification d'itinéraires limitant le nombre de communes desservies... quand ce n'est pas abandon pur et simple de la ligne. A ce sujet, on notera qu'entre 1966 (base 100) et 1973 le nombre de lignes routières interurbaines a diminué de 11 points en valeur indiciaire, cf. "les entreprises de transports routiers", Dossiers DAFSA, 1976. A titre d'exemple, M. WOLKOWITSCH signale que le nombre de services hebdomadaires sur la ligne Avignon-Carpentras est passé de 235 de 1938 à 1966 (actuellement celui-ci est de 75). in "La décadence de la notion de service public pour les transports de voyageurs en milieu rural", Revue Transports, février 1976.

- un département comparable sur le plan géo-économique  
-le Var- qui au contraire a toujours soutenu financière-  
ment les lignes déficitaires ;
  
- un département fortement urbanisé -les Bouches-du-Rhône-  
caractérisé par l'existence d'une régie départementale de  
transport ;
  
- un département rural de moyenne montagne -les Alpes de  
Haute Provence- qui a plus ou moins toujours soutenu les  
lignes déficitaires, avec l'aide des communes.

a) Vaucluse

Il existe dans ce département une relative concentration des entreprises (1). Ceci pourrait expliquer que jusqu'à ce jour celles-ci aient pu se passer d'un soutien financier de la part du département. Aussi jusqu'en 1980 aucune demande de subvention de lignes régulières n'a été formulée par un transporteur (2). Il n'en demeure pas moins qu'ici comme ailleurs on a assisté à un vieillissement du parc et à une diminution des qualités de services offertes : suppressions de fréquences, de services dominicaux, fermeture de "bouts de lignes" (3).

On peut donc dire que jusqu'au début des années 80 le département n'a pas eu de politique des transports collectifs. C'est seulement depuis 3-4 ans que le Conseil Général a été amené à s'intéresser aux T.C. sous la pression des transporteurs : menaces de fermeture auprès des élus locaux. Aussi en 1981 le Conseil Général a-t-il demandé à la D.D.E. sous la pression des transporteurs, d'établir un diagnostic de la situation des T.C. dans le département, un douzaine de lignes ont retenues l'attention de la D.D.E. en raison de leurs déficits et le Conseil Général s'est engagé à financer 75 % du déficit de ces lignes (et

-----

- (1) Il y a en tout une trentaine de transporteurs à faire du régulier, mais près de la moitié n'interviennent que très marginalement sur le département. Une dizaine d'entreprises représentent environ 90 % du parc et du trafic.
- (2) En janvier 1980 le département du Vaucluse décide de prendre en charge la partie restante du déficit de la ligne Montbrun-Vaison. En 1982 il prendra à sa charge 70 % du déficit de la ligne Vaison-Orange (soit 10 500 F). Dans les 2 cas il s'agit de subventions sans contrepartie (pas de convention, les transporteurs s'y étaient jusqu'ici opposés).
- (3) On a enregistré depuis 1953 la disparition de 4 lignes régulières (dont 3 ont été remplacées par des circuits spéciaux) ainsi qu'une forte perte de consistance sur 28 autres services.

non la totalité pour maintenir la motivation des entreprises (1). Une convention type a alors été négociée avec les transporteurs. Mais du fait des aides conjoncturelles octroyées par l'Etat (0,72 MF en 82, 1,3 MF en 83) le département n'a encore rien eu à payer (2). En 1983, élus, transporteurs et D.D.E. se sont concerté pour essayer d'améliorer la desserte de l'arrière-pays (3). Ceci dit, le Conseil Général ne maintient l'existence des lignes qu'avec l'accord des maires (une participation de 30 % est demandée aux communes). C'est dans cet esprit qu'il faut considérer l'étude du schéma départemental lancé cette année. Il s'agit d'avoir les éléments pour le conventionnement et d'adopter la solution la moins coûteuse. Ceci dit d'après l'appel d'offre, trois éléments doivent définir la politique à venir :

- cette politique devra s'inscrire entre une ligne basse (parti de sauvegarde pris avant la Loti) et une ligne haute impliquant une restructuration de façon à assurer le développement des T.C.
  
- Cette politique s'appuiera sur le potentiel des entreprises de transport ; le processus de conventionnement devant s'inscrire dans une logique visant non seulement à maintenir mais à développer ce secteur économique.

- 
- (1) Il s'avère qu'après intervention des transporteurs auprès des élus, le Conseil Général a admis de prendre en compte le déficit annoncé par les entreprises et non celui calculé par la D.D.E. (qui était bien entendu inférieur).
  - (2) La répartition de l'A.C. a été faite entre les entreprises à qui appartiennent ces 10 lignes.
  - (3) Une dizaine de lignes ont ainsi vu leur itinéraire ou leurs horaires modifiés.



- Cette politique devra également s'appuyer (en matière de transports scolaires) sur les organisateurs secondaires.

De façon moins formelle il semble que l'on s'engage vers une réorganisation des services dans le sens d'une politique de rabattement sur les liaisons principales. C'est du moins la stratégie qu'envisage de développer le Président de la Commission Transport quant il dit qu'il ne faut pas maintenir les T.C. que pour les captifs il faut inciter à leur utilisation"; c'est selon lui le rôle des élus.

b) Var

Le département du Var a toujours pratiqué une politique d'aide et de soutien aux entreprises de transport. Il existe aujourd'hui une quarantaine de lignes subventionnées sur les 106 que compte le département (1) certaines l'étant depuis les années trente. Aussi on a enregistré que peu de fermetures de lignes (6 depuis 10 ans). Le Var possède donc une bonne couverture territoriale (presque toutes les communes sont desservies quotidiennement (146/153)). Toutefois les qualités de service s'avèrent souvent médiocres (2).

Hormis ce soutien financier on ne peut pas dire cependant que les élus aient témoigné jusqu'ici d'une réelle volonté d'amélioration du fonctionnement des T.C. Ceux-ci s'intéressent au problème lorsqu'ils sont devant le fait (presque) accompli : menace de fermeture.

Cela est typique de la logique de service social dans laquelle se placent les élus : on essaie de maintenir les services parce qu'il y a des captifs qui ne peuvent se déplacer autrement. Cela dit le Var a mis en place l'étude d'un schéma dès 1978. Il semble que ce soit la D.D.E. qui en soit l'initiatrice. Celle-ci ayant profité d'un concours de circonstances favorables pour vendre l'idée aux élus : subventions de l'Etat, grève à la SODETRAV, accroissement sensible des subventions versées par le département. A cet effet, a été mis en place un comité d'étude des transports avec des représentants du Conseil Général, de l'administration et des transporteurs, ainsi que plusieurs sous commissions : transports urbains, scolaires, interurbains, ...

-----

(1) 92 seulement sont exploitées.

(2) Sur 80 % du réseau on en est à 1 A/R quotidien.

Le contenu du schéma peut être qualifié d'une certaine manière de "régressif". Celui-ci vise à maintenir les services existants tout en limitant le volume des subventions. Pour ce faire un certain nombre de mesures de rationalisation ont été proposées : modifications d'horaires, de fréquences, examen de solutions alternatives dans l'arrière pays, restructuration des services scolaires dans le secteur de Brignoles. Ceci dit un certain nombre de suppressions sont inscrites au schéma, par ailleurs la diminution des subventions risque, si elle était réellement mise en oeuvre, d'entraîner la disparition d'un certain nombre de lignes.

Cependant il s'avère que si les propositions techniques faite par le CODRA ont été acceptées par les élus du Conseil Général, il se produit souvent un blocage au niveau local lors de la mise en oeuvre des actions proposées; toute modification de service étant généralement ressenti comme une régression (1).

Actuellement les élus comme les techniciens (D.D.E.) n'envisagent pas la loti d'un oeil très favorable. Ils craignent que l'engagement du département ne se traduise à terme par un désengagement des transporteurs moins motivés du fait du conventionnement de leurs lignes (2). Les élus souhaitent maintenir l'initiative privée et que "l'Etat ne s'immisce pas partout" (dixit un élu du Conseil Général ). Aussi ne se montrent ils pas pressé de conventionner les lignes régulières (3).

-----

- (1) C'est sans doute ce qui fit dire à un de nos interlocuteurs "que l'on a dépensé 20 MF pour le SDT, c'est de l'argent foutu en l'air. On l'a fait pour se donner bonne conscience".
- (2) "Je ne vois pas pourquoi on irait toucher à quelque chose qui marche" nous a dit un élu . Actuellement seulement 4 lignes sont conventionnées. Il s'agit des ex VFIL appartenant à la SODETRAV (Convention aux R & P).
- (3) Le département ne conventionnera que si les transporteurs le demandent ou si il s'y trouve obligé.

91

Ainsi si il fallait qualifier l'attitude des élus responsables des T.C. dans le département du Var on pourrait dire que ceux-ci se trouvent pour l'instant dans une situation de refus passif face à la Loti.

c) Bouches du Rhône

En dehors de la Régie départementale (1) et des lignes interurbaines de la R.T.M. (2), ainsi que de la Compagnie des Chemins de fer de Camargue (3), le département ne subventionne que six lignes interurbaines (certaines depuis 1927), sur les 180 lignes autorisées (102 seulement sont actuellement en exploitation). On ne manquera pas de remarquer la faiblesse des subventions octroyées à ces dernières comparé aux sommes obtroyées à la Régie et à la R.T.M. (4).

Cela dit la quasi totalité des communes du département voient passer au moins un aller et retour par jour en semaine (sauf Maillanne, les Baux, par ex.) ; mais hormis les zones à forte densité de population (Aix, Etang de Berre, Vallée de l'Huveaune) le niveau de desserte est peu élevé.

-----

- (1) La création de la Régie date de 1912. Elle exploitait des voies ferrées d'intérêt local (VFIL). Son réseau actuel se compose de 5 lignes de chemin de fer (marchandises) et 3 lignes de voyageurs par autocars (les Milles-Aix (6 kms), Vauvenargues-Aix (12 kms) depuis 1970, Aix-Marseille (autoroute et R.N. 8) (35 kms)).
- (2) Régie des Transports de la Ville de Marseille. Il s'agit des lignes Marseille-Aubagne (ligne 40), Marseille-Allauch (11) et Marseille-La Feve (1).
- (3) La C.C.F.C. par convention du 19.2.1889 a obtenu la concession des services ferroviaires ARLES-SALIN-DE-GIRAUD et ARLES-LES-SAINTE-MARIES-DE-LA-MER- cette concession prendra fin le 24.6.1988. A la suite de la transformation de ce service ferroviaire en service routier, par convention du 11.2.1961 la Compagnie sur la demande du Département a été chargée de transporter gratuitement les écoliers et les instituteurs contraints de se déplacer pour se rendre aux établissements scolaires qu'ils fréquentent ou dans lesquels ils enseignent. En contrepartie, le Département verse à la Compagnie une rémunération calculée en fonction du nombre de kilomètres parcourus par les véhicules sur la base d'un prix kilométrique actualisé par une formule figurant au contrat.  
Sommes payées à la C.C.F.C. pour les transports d'écoliers :  
1972 : 487 736 F      1977 : 1 117 245 F      1982 : 2 215 000 F  
A noter que les dépenses engagées par le Département pour ces transports d'écoliers entraînent le versement par l'Etat d'une subvention de l'ordre de 55 % (source : D.D.E. 13).
- (4) Ces dernières absorbent 97 % des subventions octroyées par le département aux lignes régulières.

Jusqu'en 1979 on peut dire qu'il n'y avait pas de politique de transport (pas de commission transport). Il y avait simplement un élu responsable de la Régie (1). Les problèmes se réglaient au coup par coup (2). C'est avec l'apparition de la loi TPIL que le nouvel élu responsable des transports collectifs a commencé à être sensibilisé par les responsabilités à venir du département (sous l'influence notamment de l'ARTC). Celui-ci a monté une Commission transport spécifique (avec représentants des services administratifs et de la région) et commencé à régler un certain nombre de problèmes (3). Parallèlement cet élu convenait avec les responsables de l'équipement qu'il "fallait s'y mettre", ce qui aboutit à la création d'une cellule transport à la D.D.E. Il y a à ce sujet une collaboration permanente entre les élus et la D.D.E. ; ceux-ci entretenant d'excellents rapports ; ainsi le Conseil Général n'envisage-t-il pas la création de services propres.

Ainsi les nouveaux élus responsables des T.C. semblent aujourd'hui très motivés ; "ils veulent arriver à quelque chose qui soit plus rationnel, qui fonctionne et qui coûte le moins cher possible... (un élu) . Ceci dit le schéma n'en est encore qu'à sa phase d'élaboration (4). Commencé en 1981 dans un esprit pragmatique, il s'est opéré un virage en 1983 sous l'effet de la Loti. La démarche adoptée

- 
- (1) A propos de la Régie il nous a été dit que celle ci "ne serait en aucun cas un moyen de chantage auprès des transporteurs privés. C'est un moyen de service public pour combler les carences si le privé est défaillant", mais "jusqu'à maintenant cela a été plutôt un poids financier qu'autre chose" (cf. interview).
  - (2) Les problèmes se réglaient par l'offre et la demande au niveau des transporteurs (diminution de services) ou bien quand les communes se retournaient vers le Conseil Général ; celui-ci essayant dans la mesure du possible de maintenir les services existants.
  - (3) Notamment celui de la ligne 40 de la R.T.M. dont le déficit allait en s'alourdissant de plus en plus. Des mesures de coordination et d'harmonisation tarifaire ont permis de réduire ce déficit.
  - (4) Ce retard dans l'élaboration du schéma dénote aux yeux de certains un état d'esprit peu porté jusqu'alors sur les problèmes de T.C. ; "chacun voyaient les problèmes de son village" .

(définition d'un réseau armature, prise en compte des fonctions urbaines, découpage en secteurs homogènes, réunions de secteurs avec les élus) semble démontrer cette volonté des "élus transport" de mettre en place une politique active en faveur des T.C. (1). Dans un premier temps cette politique visera les captifs mais l'objectif affirmé est de réaliser un transfert modal par une meilleure rationalisation de l'offre ("il faut gagner des usagers en arrivant globalement à faire des économies pour les redéployer" (un élu).

Jusqu'à présent les élus ont tout fait pour ne pas signer de nouvelles conventions (2). Ils attendent l'étude du schéma de façon à éviter les actions ponctuelles et non réfléchies : "passer des conventions maintenant avec certains transporteurs parce qu'ils ont des problèmes ; après cela va poser encore plus de problèmes quand la situation sera détériorée" ( élu ). Cela dit les transporteurs (sauf les plus "gros") ne font pas particulièrement pression pour conventionner. Actuellement le problème principal des élus responsables des transports est de faire inscrire une somme pour les T.C. au budget 85. Ils pratiquent pour ce faire une politique de sensibilisation auprès des autres élus locaux (3).

- 
- (1) Il est dit explicitement dans les documents préparatoires du schéma qu'étant donné la Loti et la décentralisation la définition d'une politique départementale est devenue une action prioritaire.
  - (2) En 1982 une quinzaine d'entreprises ont déclaré un déficit pour l'octroi de l'aide conjoncturelle (fruit d'une concertation D.D.E./département/UTCV) ; mais aucune d'elles n'a été conventionnée. Seules les lignes subventionnées par le département sont conventionnées.
  - (3) Le département est obligé aujourd'hui de se donner des règles pour établir lui-même son budget, ce qui change des pratiques antérieures.

d) Alpes de Haute Provence

Ce département a plus ou moins selon les périodes soutenu les lignes déficitaires. La doctrine suivie a été de faire partager les subventions avec les collectivités locales concernées (communes, SIVOM)(1). On compte actuellement 23 lignes subventionnées sur 66 en plus de la ligne de chemin de fer Nice-Digne. Cela dit les demandes de subventions sont en général très modérées. Ainsi en 1983 il n'y a pas eu de demandes d'augmentation de subventions. Il y a même un transporteur dont la subvention n'a pas variée depuis 1959 ! (2).

Par ailleurs les taux de subvention des lignes s'avèrent extrêmement variables : de 7 à 95 % de la recette annuelle déclarée. Cependant dans l'ensemble l'évolution des subventions aux lignes régulières a suivi dans les A.H.P. à peu près celle des prix à la consommation.

-----  
(1) Il n'y a pas de règle générale de subventionnement mais les taux oscillent autour de 50 % pour le département et 50 % pour les communes.

(2) On peut légitimement se demander si l'exploitant a réellement besoin de cette subvention ; auquel cas on ne voit pas pourquoi elle ne serait pas indexée au moins sur l'évolution des coûts (il est en effet peu probable que ses recettes augmentent d'une année sur l'autre, ce serait plutôt l'inverse), ou si la nécessité de la subvention n'étant pas réellement justifiée, pourquoi celle ci n'est pas supprimée.

En fait, il s'avèrerait que la situation soit un peu différente, c'est-à-dire que le transporteur exploite effectivement une ligne déficitaire mais qu'il se contente de ce qu'on lui donne plutôt que de "réclamer" une augmentation qui risquerait de lui occasionner un contrôle de sa comptabilité et éventuellement de remettre en cause le principe même de la subvention. Du côté des élus qui accordent de telles subventions, la seule explication possible par contre est que cela leur permet de ne pas grever plus leur budget, sachant bien que généralement le montant des subventions a tendance à augmenter plutôt que le contraire. Au demeurant, il ne faut pas se cacher que c'est aussi la solution de facilité. Toutefois, il faut quand même dire que ce type de pratique est courant lorsqu'il s'agit de sommes peu importantes (inférieurs à 10 000 F).



Cette politique de soutien financier a permis de maintenir l'existant. Ainsi on a enregistré que deux fermetures de lignes depuis 1965.; malgré tout la couverture territoriale s'avère plus restreinte que dans le reste de la région PACA (1).

C'est au dire du Président de la Commission des routes (2), pour y voir plus clair, être plus efficace qu'a été mis à l'étude le schéma départemental en 1980. Toutefois celui-ci n'en est encore qu'à sa phase préliminaire (3).

Elaboré par le CETE d'Aix-en-Provence pour le compte de la D.D.E. les objectifs du schéma sont des plus simples : il s'agit de freiner la dégradation des lignes à courtes distances et d'éviter l'accroissement des subventions. Cela dit pour l'instant les principales dispositions du schéma sont restées lettre-morte. Le département a simplement engagé une concertation avec les transporteurs pour l'attribution de l'aide conjoncturelle (4).

Pour le moment les élus ne semblent pas avoir arrêté d'attitude claire face à la Loti. Ils attendent de voir venir pensant qu'il y a là un moyen de régulariser la situation des petites lignes subventionnées (5). Cela dit selon un

- 
- (1) Actuellement une trentaine de communes ne sont desservies par aucune ligne de transport collectif ce qui représente près du 1/3 de la population du département.
  - (2) Il n'existe pas dans les Alpes de Haute Provence de Commission transport spécifique.
  - (3) Il s'agit d'un simple diagnostic assorti d'un catalogue de mesures non chiffrées.
  - (4) Celle-ci a surtout servi à acheter du matériel. En 1983 celle-ci a été directement réglée par Paris pour le maintien des services.
  - (5) Actuellement 4 lignes seulement sur 23 (subventionnées) sont conventionnées.

37

responsable du service transport du département "les élus n'ont pas trop idée en quoi consiste le conventionnement". Pour eux il s'agit simplement d'éviter que les lignes disparaissent .

En guise de conclusion

Il s'avère à travers ces exemples, que si les départements ont en général agi dans le domaine des transports collectifs, ils l'ont fait de façon ponctuelle sans avoir de vision un peu globale et cohérente des problèmes. Alors que ceux-ci avaient en effet les attributions légales pour agir sur l'offre de T.C., on constate que les départements se sont contentés de subventionner plus ou moins des services tout en sachant ou ne voulant pas savoir qu'ils étaient inadaptés, l'objectif était le maintien du statu-quo. Cette attitude correspond tout à fait à une logique de type sectorielle dans laquelle les T.C. sont conçu comme une fin en soi ou tout au plus comme un service "pour les quelques personnes qui par çï par là n'ont pas les moyens de se déplacer" (1).

Cela dit il semble aujourd'hui que l'on assiste à un changement de tendance dans certains département comme le Vaucluse ou les Bouches du Rhône. A l'instar de ce qui s'est passé dans l'urbain on peut penser en effet que ces départements veulent profiter des nouvelles compétences qui leur sont offertes pour mettre en place une politique active et cohérente en faveur des T.C. ; c'est du moins ce que tendrait à faire croire le discours des élus responsables des transports collectifs dans ces deux départements.

-----

(1) dixit un élu des Alpes de Haute Provence.

LES POLITIQUES REGIONALES  
DE TRANSPORT COLLECTIF :  
LE CAS DU S.R.T. - P.A.C.A.

Au début de l'année 1975, l'EPR prit l'initiative de mettre à l'étude un schéma régional de transports collectifs (SRT) alors que la région PACA n'avait pas été retenue parmi les six régions-pilotes. C'était bien là le signe d'une volonté politique clairement affirmée de la part du Conseil Régional d'oeuvrer pour le développement des transports collectifs, même si la prise de conscience des responsables régionaux du rôle que pouvaient jouer ce mode de transport restait encore très floue.

Dans des délais relativement brefs, le SRT a été élaboré et adopté par le Conseil Régional (5.12.77). Dans le même temps un certain nombre d'opérations avaient déjà été engagées et financées par ce dernier à concurrence de 21 M.F. de 1974 à 1978. Incontestablement une certaine dynamique avait été créée : un certain consensus avait été trouvé entre les différents partenaires techniques, administratifs et politiques ; certaines habitudes avaient été bousculées. Qu'en est-il advenu au terme de ce schéma ? C'est ce que nous essaierons de voir ici après en avoir préalablement restitué l'histoire.

## A. GENEALOGIE

L'idée de réaliser un schéma régional de transport (S.R.T.) apparaît, dans la région PACA, d'origine essentiellement technocratique. Cette idée semble en effet avoir germé chez des chargés d'étude du Service Régional de l'Équipement (S.R.E.) d'une part, et chez un chargé de mission de la Mission Régionale d'autre part. Dès la fin 1973 ceux-ci constituèrent une groupe de travail avec les représentants des principales administrations concernées et proposèrent à la région un programme d'étude, un cadre institutionnel de même qu'un plan de financement. Ainsi le processus de décision ayant conduit au S.R.T. s'avère être antérieur au C.I.A.T. (1) de mars 1974 qui désignait les régions pilotes pour la mise en place de politiques régionales de transport collectif (2). Les travaux de ce groupe aboutirent à la présentation d'un budget prévisionnel pour l'étude du S.R.T. à la première session du Conseil Régional consacré au budget de la Région. Les élus régionaux conscients de l'intérêt de cette étude, mais aussi soucieux de trouver des propositions de dépenses, décidaient de l'inscrire au budget 1974 (3). Mais revenons tout d'abord à l'origine de la décision.

### 1) Les origines du schéma

Il semble que l'idée de S.R.T. ait trouvé sa source dans les études importantes qui étaient menées à l'époque dans le cadre du Plan de Transport des Bouches du Rhône (P.T. 13). Elle représente donc une volonté de la part d'agents de l'administration régionale (le plus souvent contractuels) de se constituer en experts, c'est-à-dire d'uti-

-----  
(1) Conseil Interministériel d'aménagement du territoire.

(2) Il s'agissait des régions : Alsace, Lorraine, Centre, Pays de la Loire, Limousin, Poitou-Charente.

(3) Il s'agissait du premier budget de l'E.P.R.

liser un savoir-faire pour se créer une compétence technique au niveau régional.

Sans rechercher les motivations personnelles, nous pouvons tout de même affirmer que la constitution d'une techno-structure régionale à partir essentiellement d'une élite universitaire locale, semble être un phénomène assez répandu et non négligeable. Le recrutement des chargés d'étude ne se réalisa pas par les filières habituelles de la fonction publique. Cet état de fait semble d'ailleurs jouer un rôle important dans la manière dont ceux-ci peuvent utiliser un système de réseau de relations locales bien différent de ce qui peut être fait par un agent de la fonction publique à la mobilité spatiale plus fréquente. A cela, il convient d'ajouter que l'idée de région était déjà fortement ancrée dans cette techno-structure régionale même si elle appartenait de fait à une administration territoriale.

Le contenu du P.T. 13 a influencé la conception de départ du Schéma Régional. Le P.T. 13 recherchait essentiellement une correspondance entre deux systèmes de transport traditionnellement disjoints :

- Le système des infrastructures routier (ou système "véhicules privés") ;
- Le système des transports en commun.

Il analysait principalement les implications du système de T.C. (et des variantes possibles) sur l'organisation de l'espace de l'Aire Métropolitaine Marseillaise (1).

-----  
(1) Cf. N. Derville et E. Marcel "Examen de la procédure d'élaboration du Plan de Transport des Bouches du Rhône", C.R.E.T. Décembre 1975.

Une telle problématique semblait aussi possible au niveau régional d'autant plus que les problèmes d'organisation de l'espace se posaient presque naturellement dans le cadre régional. Le Schéma Régional avait donc un contenu très vaste dans sa conception initiale. Son but était d'avoir une vision globale et à long terme (horizon 2000) des problèmes de transport pour éviter de prendre des décisions au coup par coup sous la pression des événements compte tenu du coût élevé des infrastructures et des délais nécessairement long de réalisation.

Il devait donc envisager aussi bien les problèmes d'investissement que d'exploitation en partant de l'idée, que l'on trouvait déjà dans P.T. 13, à savoir qu'il n'y a pas un seul mode de transport pour répondre à un besoin donné.

Le but des études était assez similaire à celui du P.T. 13, puisqu'elle ne semblait pas devoir aboutir à un processus décisionnel immédiat ni à des choix effectifs :

"Le produit essentiel de l'étude doit être un ensemble d'instruments de choix et d'aide à la décision, mis à la disposition de ceux qui ont à connaître des problèmes de transport de personnes et de marchandises à l'intérieur de la Région Provence-Côte d'Azur" (1).

Il présentait donc une particularité certaine : le Conseil Régional n'apparaissait que comme un décideur parmi les autres utilisateurs des études. Ainsi on trouvait le Préfet de Région, les préfets des départements de la région, les différentes collectivités locales, les organismes d'aménagement et les exploitants des réseaux de transport. Dans cette première conception, le schéma est un outil pour produire une capacité d'expertise régionale sans enjeu politique immédiat ni choix effectifs.

-----

(1) Extrait du Schéma de Transport Régional. Projet d'étude Février 1974. Mission Régionale. Région Provence Côte d'Azur.



Il n'est donc pas étonnant que le CETE fut un organisme fort intéressé par une telle démarche et qu'il prit un peu le relais face à une administration territoriale devenue réticente : les responsables du SRE ne voyant pas l'utilité de telles études. Cette réticence fut aggravée par les modifications qui se produisirent à la tête du S.R.E., ce qui ne manqua pas de créer une certaine vacance et de retarder les prises de décision nécessaires pour concrétiser l'idée initiale.

Le CETE fort de son expérience et du rôle tenu dans l'élaboration du P.T. 13, apparut quelque temps leader de l'opération d'autant qu'il obtenait très rapidement des crédits d'étude, ce qui officialisait un peu le rôle de maître d'oeuvre du schéma qu'il comptait remplir. Le CETE semble suppléer un certain temps même le rôle de la Région qui ne s'était pas encore constitué une capacité autonome d'intervention.

La création d'une politique nationale des schémas régionaux allait avoir une double conséquence :

- un recentrage de la problématique initiale,
- une intervention plus active de l'instance régionale à travers l'EPR et les élus.

Pour bien comprendre comment les élus régionaux vont percevoir les problèmes de transports régionaux et les enjeux politiques qui s'y rattachent, encore convient-il de bien saisir la façon dont a pu être perçu à ce niveau la politique nationale des Schémas Régionaux. Celle-ci crée de fait un certain nombre de droits et obligations pour chaque région mais la façon dont pu être interprété ces droits et obligations sont apparus très variables.

## 2) Les droits et obligations créés par la politique nationale des Schémas Régionaux

Ces droits et obligations de la Région sont directement liés à la mise en place de structure régionale en particulier par la loi du 5 juillet 1972 qui remplace les anciennes circonscriptions d'Actions Régionales par des Etablissements Publics Régionaux (EPR). Ces EPR ont reçu pour mission de contribuer au développement économique et social de la Région.

Le cadre juridique d'Etablissement Public limite leur action, puisque son budget sert essentiellement à financer des dépenses de fonctionnement. L'E.P.R. ne peut pas disposer de ressources propres en levant des impôts.

Dans cette situation, les seuls compétences de l'EPR sont celles concernant l'orientation des études du SRT, le suivi et le contrôle de ces études restant du ressort de la DRE et de l'administration préfectorale.

Les Régions apparaissent donc comme un niveau de réflexion où peuvent être posés les problèmes de revalorisation des transports collectifs d'intérêt régional. Les Schémas Régionaux ne sont donc qu'un simple document de prévision et d'orientation sur les actions possibles à mener par les régions dans le but d'améliorer et de promouvoir les transports collectifs à moyen terme (5 ans).

Par rapport à la conception initiale du SRT PACA, l'horizon temporel est singulièrement réduit. Il ne s'agit plus de faire des études prospectives à long terme, mais d'étudier des améliorations immédiates. De ce fait les problèmes d'investissement en infrastructure se trouvent écartés et l'approche intermodale (avec la concurrence TC-VP) devient pratiquement impossible.

Même si comme le souhaite l'administration centrale, le Schéma Régional de Transports collectifs doit contribuer à l'élaboration d'une véritable politique régionale des Transports ; en 1975, la compétence de la région restait trop limitée pour rendre effectif un tel souhait. Les études restent donc peu opérationnelles puisque elles ne débouchent pas sur des prises de décisions réelles.

L'administration centrale a de plus manifesté le souhait d'expérimenter cette procédure sur six régions pilotes comme pour limiter le danger de rendre généralisable cette procédure et d'entraîner de la part des régions des revendications pour une décentralisation effective des politiques de transport.

Nous pouvons donc analyser les schémas régionaux de transports comme une attribution d'un droit d'expertise à la région sans que lui soit lié des compétences réelles en la matière puisque la politique de coordination restait du niveau départemental et que la politique régionale de la SNCF semblait obéir à des logiques étrangères aux préoccupations des élus régionaux.

Même au niveau des études, le degré de liberté accordée à la région était réduit par la tutelle méthodologique que la Direction des Transports Terrestres a voulu exercer en essayant d'imposer une méthode d'approche commune à l'ensemble des schémas.

### 3) La position des élus face au schéma régional de transports

Ceci dit au départ les transports collectifs régionaux ne sont pas apparus comme un problème politique majeur pour les élus. Cette affirmation doit cependant être nuancée. En effet, dès 1973, le Conseil Régional créa très rapidement une commission "Aménagement du Territoire et Communication". Le président de cette commission allait prendre rapidement conscience de l'importance des problèmes de transport en relation avec les problèmes d'aménagement du territoire.

La structure socio-économique de la Région avec des départements du littoral riches et des départements et des zones de montagne déshérités se prêtait bien à une conception des transports comme moyen d'intégration des différents espaces régionaux et moyen d'assurer une certaine solidarité entre les départements. Le président de cette commission était lui-même représentant du Conseil Général des Hautes Alpes, département le plus enclavé et le plus pauvre de la région.

Il fit sienne très rapidement l'idée de réaliser un schéma régional de transport.

L'attitude des autres élus était bien différente comme le montre le diagnostic préliminaire du schéma régional de transports région Provence Côte d'Azur. La plupart des élus se comportait comme des usagers et surtout, au niveau des élus ruraux, n'étaient capables d'exprimer que des demandes d'assistances ponctuelles pour la ville ou le canton qu'ils représentaient.

De plus, les élus sont en général beaucoup plus sensibles à une logique d'équipement comme le souligne le constat suivant extrait du diagnostic préliminaire précédemment cité :

"Les élus s'intéressent assez peu aux transports collectifs (non urbains), dont l'amélioration à court terme nécessite davantage de crédits d'exploitation que de crédits d'équipement : "nous préférons payer du capital que de l'entretien" (maire d'une grande ville)".

La naissance d'une volonté politique se fit cependant jour dans ce contexte particulier. Malgré l'aspect précurseur de la région dans l'idée d'élaborer un schéma régional, la Région n'avait pas été retenue comme région pilote. Ceci a constitué certainement le point de départ d'une stratégie politique. La majorité du Conseil Régional et son président appartenait en effet à l'opposition.

Mis à l'étude en janvier 1975, le S.R.T. a été approuvé par le Conseil Régional en 1977. Ce délai relativement bref est un signe de la volonté politique de faire aboutir ce dossier (1).

#### 4) Conduite de l'étude

La procédure a été engagée dès janvier 1975 avec la constitution d'un Comité Directeur du schéma (2). Présidé par le Directeur Régional de l'Equipement, il est co-présidé par le Président de la Commission Aménagement du Territoire de l'E.P.R., Monsieur François Benard (3).

- 
- (1) Une autre preuve de la détermination des élus d'aboutir dans ce domaine est que l'EPR a financé 60 % du total du montant des études ; alors que dans le principe l'Etat en prenait les 2/3 à sa charge et la région 1/3; et qu'il ait dès 1976 commencé à financer un certain nombre d'opérations .
  - (2) Ce comité a pour mission de suivre et de contrôler l'exécution des travaux d'étude réalisés dans le cadre du schéma.
  - (3) Outre les représentants du Comité Economique et Social, de la mission régionale, de la Direction des Transports Terrestres, de la D.A.T.A.R. et de la Direction Régionale de la SNCF, ce comité était composé, du Président de l'Union Régionale des Transports Routiers, de l'OREAM-PACA, des Directeurs Départementaux de l'Equipement, ainsi que du Directeur du CETE d'Aix-en-Provence.

Confiée au CETE d'Aix-en-Provence, l'étude ne s'est pas appuyée sur une méthodologie préétablie. Influencée on l'a vu, par les travaux réalisés dans le cadre du P.T. 13, l'étude commence par la réalisation d'un diagnostic, d'un atlas régional des transports et d'un atlas économique de la région. Effectués sans objectifs précis ces premiers travaux ne déboucheront sur aucune conclusion opérationnelle dans le domaine des transports.

Suite à cette première démarche sont effectués tout une série de travaux portant sur des cas concrets d'amélioration des transports collectifs. Au total sont élaborés une cinquantaine de projets faisant chacun l'objet d'un dossier. C'est ces projets que l'on retrouvera sous la forme d'une longue liste de 62 opérations dans le schéma proprement dit.

Cette accumulation de projets très disparates caractérise assez bien l'absence de coordination de la part du Comité Directeur ; celui ci s'étant plus ou moins cantonné dans un rôle d'enregistrement ; l'initiative étant resté dans le camp des techniciens qui naturellement ont cherché à multiplier les études.

#### 5) Création d'une Association Régionale pour les Transports Collectifs (A.R.T.C.)

Dès janvier 1977, avant la présentation du schéma au Conseil Régional, est créée une association entre l'E.P.R. et les six départements de la région. L'A.R.T.C. a pour objet de "favoriser le développement des transports collectifs dans la région, de concourir à leur promotion auprès des usagers et de mettre en oeuvre une coordination de tous les partenaires professionnels des transports" (1). Structure de concer-

-----  
(1) Cf. note de présentation de l'A.R.T.C., non datée.

tation et d'initiative en faveur des transports collectifs régionaux, son rôle sera surtout d'incitation et de conseil auprès des collectivités. Ceci dit elle prendra aussi en charge certaines opérations décidées par l'E.P.R. ou les départements, soit comme maître d'oeuvre, soit comme animateur (1).

La création, au cours de l'élaboration du S.R.T., de cette association est incontestablement le signe (outre une volonté politique bien affirmée) d'un état d'esprit favorable à la promotion des transports collectifs régionaux. Cependant il s'agit, ici encore, d'une initiative des techniciens relayée par les élus.

Noyau de la politique régionale en matière de transports collectifs, l'A.R.T.C. apparaît comme une véritable instance technico-administrative.

On y trouve :

- Une émanation du pouvoir politique : son Conseil d'Administration est composé d'élus de la Région et des départements (2).
- Une instance administrative et technique ; le comité technique consultatif de l'A.R.T.C. présidé par le Directeur Régional de l'Équipement regroupe les représentants des transporteurs, des usagers et de l'administration. Il est le lieu où peut s'établir la concertation et l'information réciproque entre les acteurs régionaux des transports.

-----

- (1) Ce fut le cas notamment de la mise en oeuvre du projet "carte orange" dans l'aire métropolitaine marseillaise, de la carte d'abonnement "trans-région", de la publication des horaires (mouvements et plans horaires) de la pose de poteaux d'arrêts, ...
- (2) Présidée par M. François Benard (ancien ministre, maire de Vars et président de la Commission Aménagement du territoire du Conseil Régional PACA) le Conseil d'administration accueille, outre les membres de droit (L'EPR-PACA et les six départements) des membres associés, notamment des communes ayant institué le "versement transport".

- Une cellule technique, composée du personnel de l'association (1) complété par des agents de l'administration, de bureaux d'études ou des transporteurs, à même de préparer les dossiers d'opérations et de suivre leur mise en oeuvre. On retiendra à ce sujet que l'ARTC a bénéficié du concours informel de la DRE (2), et servi de point de rencontre entre la SNCF et la Région.

Bien que dotée d'aucun pouvoir juridique (3), l'ARTC a été et reste cependant à l'origine des réalisations à mettre au compte du Conseil Régional PACA.

-----

- (1) Celui-ci est composé d'une directrice, de trois chargés d'étude, dont un détaché de la SNCF et un autre du CETE, et de trois secrétaires.
- (2) Rendu par la suite difficile, du fait de relations de personnes.
- (3) Elle ne constitue en aucun cas une autorité régionale de transport.



## B - CONTENU

La présentation en 1977 du rapport définitif du schéma de transport de la région PACA comprenait trois grandes parties :

- une analyse rapide des T.C.R. (1),
- les objectifs et une stratégie pour une politique régionale des transports,
- une liste des opérations envisageables pour quatre ans.

Il faut préciser que ce schéma tel qu'il a été adopté (sous la forme d'un rapport d'une cinquantaine de pages dans lesquelles sont affirmées les positions de la Région quant aux conditions d'une véritable politique régionale des transports et est également défini un programme pluriannuel d'actions) est le résultat d'un large consensus qui a été trouvé au sein du Comité Directeur. Ceci a été l'aboutissement d'un processus de concertation permanente entre des instances très diverses, ce qui mérite d'être souligné.

### 1) Les objectifs du SRT

Ils s'inscrivent dans un cadre général qui consistait à définir les grandes lignes d'une politique des transports ayant pour but de renforcer la solidarité régionale, de favoriser le développement économique et social, d'améliorer la qualité de la vie en facilitant les déplacements quotidiens.

-----  
(1) Cette analyse reprend les éléments du diagnostic réalisé lors de la première phase des études du schéma.

Dans ces conditions, une des préoccupations essentielles était que les transports collectifs régionaux constituent un véritable service public (1) offrant un niveau de qualités de service minimum (information, confort, horaires et fréquences adaptées, etc.).

Ces objectifs se sont concrétisés à travers les buts que s'est fixé le Conseil Régional :

- mettre en place et faire fonctionner un système d'information facile d'accès et fiable,
- développer un programme régional d'abris et de gares routières ou ferroviaires,
- faire respecter un certain nombre de normes minimales en matière de dessertes (ex. : dessertes régionales reliant les principales villes de la région et permettant d'effectuer l'aller-retour dans la demi-journée pour les distances inférieures à 200 km, et dans la journée pour les distances supérieures, etc.).

## 2) Une stratégie pour les transports régionaux

A partir de ces objectifs, la stratégie proposée se décompose en plusieurs niveaux :

- une politique de desserte géographique : avec des priorités hiérarchisées en fonction du type de liaison,
- une politique de desserte sociale en distinguant les transports scolaires, la desserte du bassin d'emploi et l'accès aux services,

-----

(1) Il est intéressant de relever les termes dans lesquels le problème a été posé : "un service public suppose que la qualité de l'offre de transports soit accrue, dans un souci non pas de rentabilité économique mais de rentabilité sociale au regard de laquelle le problème de l'équilibre financier n'est qu'un aspect parmi d'autres".

- une politique d'exploitation qui consiste à privilégier dans un premier temps les mesures d'exploitation plutôt que des mesures d'investissement,
- une politique de coordination entre les différents agents (élus et transporteurs notamment), entre les modes et les réseaux,
- une politique de mise en valeur du système régional de transport à 3 niveaux :
  - . amélioration de l'image de marque par des actions de promotion, d'information, de signalisation...
  - . la création de nouveaux services avec les infrastructures existantes (augmentation de fréquences, services de rabattement...)
  - . la modification radicale des conditions de l'offre (achat de matériel, voies ferrées nouvelles...)
- une politique d'innovation, d'incitation et d'animation consistant notamment à monter des opérations pilotes du type service à la demande en zone rurale...
- une politique de planification des transports régionaux qui se ramènerait essentiellement à :
  - . la définition actualisée des objectifs et des programmes
  - . la préparation de projets nouveaux
  - . la mise en oeuvre, le suivi et le contrôle des opérations a posteriori.

L'ensemble de cette stratégie devait se concrétiser au travers de 3 types d'actions :

- les actions permanentes :
  - . information (indicateurs horaires...)
  - . promotion du réseau régional de transports (abribus...)
  - . améliorations de service (renforcement de certaines dessertes...)
  - . investissements d'infrastructures.
- les actions d'impulsion :
  - . amélioration des dessertes rurales (expériences de transport à la demande ...)
  - . amélioration des dessertes suburbaines (renforcement des dessertes existantes...)
- l'animation et le suivi des dossiers d'opérations, des études...

### 3) Les opérations inscrites au schéma

Comme nous l'avons dit le schéma ne retient pas moins d'une soixantaine d'opérations mêlant des actions de promotion et d'information (indicateurs horaires, panneaux d'arrêts ...) à des projets d'infrastructures ferroviaires.

Il rassemble des actions relevant de maîtrise d'ouvrage différentes (départements, régions, SNCF, transporteurs routiers), sans proposition de calendrier, ni plan de financement précis.

On ne peut que rester sceptique devant les ambitions considérables affichées par le schéma, au point qu'un responsable aurait dit à l'époque : "il y en a pour 15 ans".

Ceci dit, l'approbation du schéma en décembre 1977 a été assortie d'attendus qui en relativisent ~~fortement la portée~~. Le Conseil Régional considère en effet dans le texte de résolution approuvant le S.R.T. (1) "qu'il considère la liste des opérations envisageables comme le programme que la région souhaiterait voir mettre en oeuvre, sans que cette liste doive être considérée comme exhaustive" ; ce qui lui permet d'éviter d'arrêter définitivement un programme et d'en préciser les modalités de financement.

Par ailleurs, et sous conditions que l'Etat s'engage à transférer aux régions des ressources spécifiques (partie de la taxe sur l'essence...) et étende les pouvoirs dévolus aux E.P.R., le Conseil Régional s'engage à consacrer chaque année "7 % environ de son budget propre pour l'amélioration des transports collectifs, cela pendant 4 ans au moins".

Cet engagement conditionnel, réduit à un délai de 4 ans, a été manifestement un moyen pour l'E.P.R. de se prémunir contre un transfert de charges permanent de l'Etat sur la Région.

Enfin, compte tenu de ces limitations financières le Conseil Régional donne la priorité "aux actions d'information, de promotion, d'amélioration des conditions d'attente et de desserte de la moyenne montagne".

-----

(1) Cf. Schéma des transports collectifs Provence-Alpes-Côte d'Azur, p 5.

### C) MISE EN OEUVRE

Conformément aux priorités énoncées dans le texte de résolution approuvant le S.R.T., c'est dans le domaine de l'information-promotion que les objectifs prévus du schéma ont été les mieux réalisés. Ainsi de 1977 à 1982 ont été réalisées un certain nombre d'actions concernant l'information sur les horaires :

- \* édition bi-annuelle d'un indicateur régional ("Mouvement") regroupant les horaires de l'ensemble des lignes de cars, de trains, d'avions et de bateaux intéressant la région, et tiré à plus de 4000 exemplaires (1) ;
- \* édition de fiches horaires "au départ" de 24 villes de la région (2) ;
- \* mise en place de panneaux d'information dans sept villes de la région sur les horaires des cars inter-urbains.

Par ailleurs la région a essayé de favoriser le développement des transports collectifs au moyen d'un certain nombre d'actions concrètes de promotion :

- \* installation d'abribus et de poteaux d'arrêt : ce programme a été mené à bien (environ 1100 arrêts ont été équipés, dont 100 abribus) ;
- \* création de gares routières et de parkings d'échanges : le bilan est assez satisfaisant en ce qui concerne les haltes et gares routières (9 réalisées, pas celles qui étaient prévues), mais le programme de parking d'échanges aux abords des gares SNCF n'a été réalisé que partiellement (3) ;

-----  
(1) Trop coûteux, cet indicateur n'a pas atteint la diffusion espérée. Il a été remplacé depuis 1981 par 5 indicateurs départementaux destinés aux institutions (mairies, offices de tourisme, ...).

(2) Celles-ci ont été abandonnées en 1980 faute de relais de la part des départements, des communes et des transporteurs qui travaillent en parallèle et publient toujours leurs propres tracts horaires.

(3) On enregistre une forte réticence des communes qui tiennent à préserver leurs espaces libres.

\* promotion tarifaire : en dehors de plusieurs actions promotionnelles organisées sur certains éléments du réseau (1) les actions tarifaires soutenues par l'E.P.R. ont portées essentiellement sur trois opérations : CARTRANS (2), TRANS-REGION, Val de Durance. Hormis l'opération Cartrans que l'on peut considérer comme un succès, les autres opérations (trans-région en particulier) semblent s'être heurtées à des difficultés de mise en oeuvre dû à un manque de coopération de la SNCF et d'organisations des transporteurs.

D'une façon générale les actions de promotion-information ont été ralenties par l'absence de relais et de prise en charge entre les différents partenaires. Ainsi, les transporteurs se sont refusés de participer financièrement à cette campagne, mais ce qui est plus grave, se sont montrés hostiles à fournir leurs horaires et leurs tarifs, prétextant que la transparence de l'information profiterait à leurs concurrents. De leur côté, les collectivités locales n'ont pas manifesté beaucoup d'empressement pour appuyer les initiatives régionales. Ainsi les panneaux d'information installés dans sept villes principales de la région n'ont pas reçues de façon régulière les nouveaux affichages d'horaires.

En ce qui concerne le réseau ferré il s'avère que la SNCF, tout en effectuant un certain travail de rénovation et de modernisation de son réseau a agit seule et en fonction de critères propres dépassant le cadre régional. Ainsi les actions d'investissement mises en oeuvre (reconstruction de la ligne Nice-Coni, amélioration de l'infrastructure Marseille-Nice ...) n'ont-elles pas fait l'objet de consultations des administrations et des collectivités locales concernées.

- 
- (1) Opérations "ski-bus" dans les Alpes Maritimes, forfait tarifaire "Alpazur" Nice-Digne-Genève, Autorail des neiges sur le Val de Durance (opération train - cars - forfaits).
  - (2) Regroupement tarifaire des compagnies de cars de l'Est des Bouches du Rhône, à l'usage des salariés de cette région travaillant à Marseille et à Aix.

Ceci dit l'action de l'E.P.R. a permis incontestablement d'améliorer la desserte ferrée de la région :

- \* en rétablissant la ligne Cannes - Ranguin fermée au trafic depuis 1938 ;
- \* en sauvant , avec le concours de l'Etat et des collectivités locales la ligne des chemins de fer de Provence Nice-Digne (1)
- \* en améliorant la desserte du Val de Durance par la mise en service d'un autorail entre Gap et Marseille (2).

Par ailleurs un certain nombre d'actions importantes de desserte suburbaines ont pu être réalisées dans le cadre de l'acquisition de nouvelles voitures SNCF (R.I.B.) grâce à la très large contribution financière de la région (3).

Cette opération, non prévue au schéma (4), a permis d'atteindre plusieurs objectifs : amélioration du confort des dessertes de banlieues de Marseille et de Cannes-Ranguin ; obtention de compensations de la SNCF sous forme d'amélioration de services (correspondances TGV ; renforcement de dessertes autour de Marseille : Miramas, Aix, Aubagne, ... ; améliorations ponctuelles : Orange - Avignon, Toulon-Hyères ; Marseille-Nice, ...).

-----

- (1) De 1978 à 1980, l'Etat et la région ont investi chacun 13,3 MF pour la rénovation de cette ligne. Le déficit de fonctionnement étant financé par les départements des Alpes-Maritimes et des Alpes de Hautes Provence ainsi que par les villes de Nice et de Digne (celui ci est malheureusement en constante augmentation).
- (2) Par une convention liant la SNCF et la région, cette dernière a versé à la SNCF une subvention de 6 MF provenant à part égale de l'Etat et de l'E.P.R., moyennant quoi la SNCF s'est engagée à acheter un autorail et à le mettre en circulation pour une durée de 6 ans.
- (3) Le coût de cet investissement (achat en deux tranches de 60 voitures RIB) a été de 120 MF financé par emprunt du Conseil Régional. La SNCF participe au remboursement pour 75 %, l'EPR prenant à sa charge les 25 % restant ce qui représente une inscription budgétaire de 4 MF pendant 15 ans.
- (4) C'est suite aux facilités données par le Décret de septembre 79 sur la décentralisation que l'E.P.R. a décidé cette opération.



Cela étant, les opérations mises en place ont été au mieux suggérées par la région, sans que celle-ci soit, d'une façon quelconque partie prenante à la gestion (1). Par ailleurs on doit constater que de nombreuses opérations d'exploitation sur réseau ferré prévues au schéma n'ont pas été réalisées, par exemple dans le Val de Durance aucune coordination entre les horaires, les tarifs et les correspondances des trains et des cars n'a été réalisé, tant sur les grandes lignes que sur les services de rabattement.

Sur le réseau routier non urbain les actions d'exploitation et d'impulsion engagées par l'E.P.R. n'ont pas, loin s'en faut, donné les résultats escomptés. Ainsi il a été permis de constater la disparition d'un certain nombre de lignes interurbaines d'autocars sans intervention de la région et des collectivités locales. Seules quelques lignes rurales ont pu être sauvegardées grâce à la volonté politique de quelques élus locaux (2). Par ailleurs les actions de créations ou d'amélioration des liaisons express n'ont pas été mises en oeuvre, ou se sont soldées par un échec (3).

- 
- (1) Cette absence de maîtrise est le reflet du faible pouvoir de la région qui reste impuissante à imposer ses choix.
  - (2) Si l'on fait le bilan des opérations de promotion ou de sauvetage des dessertes rurales menées en P.A.C.A., on ne peut que constater la disproportion entre les objectifs inscrits au schéma et les réalisations effectives. En effet, on pouvait lire dans le S.R.T. que "la politique en la matière consistera soit à élargir l'utilisation des transports individuels (ce qui se pratique dans les zones rurales, par une solidarité spontanée, de par les déplacements domicile-travail, par le regroupement sur une voiture), soit à concevoir des modes d'utilisation semi-collectifs de véhicules (minibus par exemple) qui seraient confiés à un chauffeur professionnel (taxi-collectif), ou non (auto-stop ou ramassage planifié)". De fait depuis 1977, seulement trois opérations de dessertes rurales ont été cofinancées par l'E.P.R. (Quinson-Riez, Manosque-St Maximin, Château Arnoux). Aucun des projets originaux ayant été suggérés aux communes par l'E.P.R. n'a jusqu'ici abouti.
  - (3) L'expérience de la liaison express Aix-Toulon mise en service le 9.10.81 aux risques et périls du transporteur a été interrompue vu la non rentabilité de la ligne : 1 h 30 de trajet pour un parcours d'environ 70 kms.

121

Ainsi la région n'a pas su, ou n'a pas pu, faute de disposer de réelles compétences en matière de transport collectif, imposer ses choix en matière de réorganisation du réseau routier. Celle-ci aurait pu avoir en effet une réelle action d'incitation par l'aide à l'acquisition de matériel pour les transporteurs par exemple (1), mais l'absence de plan-programme, de consultation des différents partenaires (2) n'a pas permis qu'il en soit ainsi.

-----

- (1) La région a bien participé à l'achat d'une vingtaine d'autocars ou minibus dans les communes où il y avait un risque de défaillance des transporteurs, mais ces cars ont servi essentiellement à résoudre des problèmes de ramassages scolaires.
- (2) L'organisation d'un groupe de travail "usagers, élus, transporteurs, administration" n'a fonctionné qu'épisodiquement en 1978.

## CONCLUSION

La liste des soixante deux opérations inscrites au schéma en 1977 laisse perplexe quant on fait le bilan des résultats obtenus en 1984. Constat d'échec dirons certains, mais était-il réaliste de croire qu'un tel programme puisse être mené à bien en l'espace de 4 ans (horizon prévu du S.D.T.).

Sans véritable compétence institutionnelle et technique la région n'a pas été en effet en mesure de s'imposer comme véritable pouvoir de décision. Ainsi, les projets très ambitieux inscrits au schéma étaient-ils accompagnés de répartition de financement mettant à contribution les autres partenaires (départements, villes, communes, transporteurs, SNCF) sans que ceux-ci se soient prononcés favorablement sur ce schéma. Ainsi chaque fois qu'une nouvelle opération se présentait sur l'agenda politique une longue négociation s'engageait entre les différentes parties concernées, ce qui n'a fait qu'en retarder la réalisation. D'un autre côté la velléité de tutelle de la région (et de la D.R.E.) a été souvent mal ressentie de la part des autres partenaires, ce qui a été à l'origine de conflits de compétences entre différents organismes locaux (notamment entre la D.R.E. et les D.D.E.).

Au total, si les transports collectifs ont été pour la région une occasion de s'affirmer comme réel pouvoir de décision, l'absence de compétence institutionnelle dont elle était dotée a fait qu'elle s'est heurtée aux différents pouvoirs politico-administratifs locaux qui défendaient chacun leurs propres domaines de compétences.

\* \* \*

\*

LES TRANSPORTS URBAINS ET NON URBAINS DE  
VOYAGEURS, LA NOUVELLE DONNE ....

---

Journée d'information organisée par  
l'Union des Transporteurs en Commun de Voyageurs des Bouches-du-Rhône

sous le haut patronage de  
Monsieur Louis PHILIBERT  
Président du Conseil Général des Bouches-du-Rhône

avec la participation de  
Monsieur Pierre PERROD  
Directeur des Transports Terrestres au  
Ministère des Transports

---

MERCREDI 1ER JUIN 1983

---

" LES PERSPECTIVES DES TRANSPORTS DANS LES BOUCHES-DU-RHONE "

par  
Monsieur Bernard DAVID  
Enseignant d'Economie des Transports  
à  
l'INSTITUT UNIVERSITAIRE DE TECHNOLOGIE  
(Département Transport Logistique)  
d' Aix-en-Provence

---

## I N T R O D U C T I O N

La priorité aux transports collectifs est unanimement affirmée à tous les niveaux et sur tous les tons. Jusqu'à aujourd'hui, la seule difficulté pour mettre en oeuvre une telle priorité tenait, au niveau départemental, à l'existence de contraintes réglementaires auxquelles il faudrait rajouter une certaine pesanteur sociologique.

La Loi d'Orientation sur les Transports Interieurs (L.O.T.I) peut provoquer une radicale transformation dans le mode de production des services de transports routiers non-urbains de voyageurs. Cette loi est cause cependant de nombreuses inquiétudes aussi bien du côté des transporteurs que du côté des élus.

Les premiers, traditionnellement très attachés au libéralisme, ont peur qu'une intervention accrue de la puissance publique ne soit les prémices de ce qui pourrait être à terme leur disparition.

Les élus, quant à eux, s'inquiètent des nouvelles responsabilités qui les attendent, craignant que celles-ci ne débouchent finalement sur un accroissement considérable de leur contribution financière au fonctionnement des services.

Les perspectives des transports collectifs de voyageurs dans les Bouches du Rhône dépendent en grande partie de l'attitude des transporteurs et des élus. Une réunion comme celle d'aujourd'hui montre déjà une volonté de dépasser les schémas intellectuels du passé pour réfléchir à l'avenir.

Monsieur ASSOUN vient de décrire le cadre réglementaire et institutionnel nouveau. Mais chaque situation locale possède sa spécificité. Notre département recoupe pour une grande partie l'Aire Métropolitaine Marseillaise.

L'urbanisation y est dense tout en n'étant pas totalement agglomérée. De fortes discontinuités existent entre les unités urbaines. Ayant fait de plus l'objet d'une politique volontaire d'organisation de l'espace, nous nous trouvons en présence d'une spécialisation plus prononcée des différentes zones. Ceci génère des flux de déplacements importants.

A cela il faut ajouter une industrialisation récente localisée principalement dans des zones industrielles situées loin des agglomérations

traditionnelles et une croissance démographique parmi les plus importantes de France.

L'objet de notre réflexion consistera essentiellement à discerner les risques et les opportunités que le nouveau cadre légal et réglementaire peut faire naître dans cette situation locale particulière. Nous envisagerons par la suite quelques solutions qui, à notre avis, permettront de minimiser les risques et d'accroître les opportunités. Mais ne pouvant faire table rase du passé, nous partirons d'une description sommaire de la situation actuelle des transports routiers de voyageurs dans les Bouches du Rhône.

Cette situation constitue à n'en pas douter un atout important pour l'avenir.

1) - Les transports routiers de voyageurs dans les Bouches du Rhône.

Au niveau interurbain, les Bouches du Rhône comptent 67 entreprises de transport routier de voyageurs de dimension variable. La structure du secteur est la suivante :

1. Quatre ou cinq grandes entreprises disposent d'une flotte de plus de 60 autocars. Elles appartiennent le plus souvent à des groupes de niveau national.
2. Les entreprises de taille moyenne possèdent 20 à 50 véhicules et emploient 40 à 70 personnes.
3. Les entreprises de taille artisanale ont 10 à 12 autocars et quelquefois moins.

Le parc de l'ensemble de ces entreprises s'élève à 875 autocars. Elles emploient 1800 salariés, réalisent un chiffre d'affaires annuel de 250 000 000 F. et effectuent 41 000 000 Km.

Nous pouvons décomposer l'activité de ces entreprises de la façon suivante.

Les services réguliers grâce à 182 lignes d'une longueur totale de 6800 Km permettent de desservir les 119 communes du Département. Ils transportent 10 000 000 de voyageurs/an.

Les transports scolaires grâce à 186 services spéciaux et aux abonnés des lignes régulières amènent tous les jours près de 43 000 élèves à l'école.

Les transports occasionnels connaissent un développement remarquable. Ils se composent de deux éléments :

- le transport de personnel qui est un secteur stationnaire actuellement du fait du ralentissement de l'activité économique et en particulier de l'achèvement de gros équipements industriels autour de Fos/mer.

- les transports occasionnels touristiques. En progression importante et régulière de 10 à 12%/an. Ils bénéficient de la situation particulière du Département avec la proximité de frontières d'Espagne et d'Italie, des lieux touristiques comme la Côte d'Azur, la Camargue et les stations de sport d'hiver des Alpes du Sud.

Les transporteurs sont regroupés dans leur quasi totalité au sein de l'Union des Transporteurs en Commun de Voyageurs (U.T.C.V.). Cette organisation qui ne regroupait que 29 entreprises en 1976 en comptent plus de 60 actuellement.

A l'origine, l'U.T.C.V. se présentait comme une organisation syndicale traditionnelle. Mais elle a entrepris au fur et à mesure de son extension une politique de développement de ces activités dans le sens de la mise en place de services nouveaux permettant aux entreprises de mieux répondre à leurs obligations de Services Publics. Deux réalisations peuvent être citées .

Tout d'abord, la mise en place et la gestion de Cartrans 13 Aix et de Cartrans 13 Marseille ont permis aux salariés d'entreprises implantées à Aix et Marseille de bénéficier de réductions sur les lignes régulières, réductions compensées auprès des Compagnies de Transport par le Versement Transport.

Cartrans 13 Marseille regroupe 35 entreprises, 46 lignes sont concernées, et 38 362 cartes mensuelles ont été vendues en 1983. Pour Cartrans 13 Aix, nous avons 13 entreprises, 24 lignes et 13 000 cartes vendues. Ensuite ont été créées à Aix et à Marseille des Gares Routières. L'U.T.C.V assure la gestion de ces équipements qui ont été financés par les collectivités locales.

La gare routière de Marseille regroupe 27 entreprises et voit 561 mouvements/jour ; celle d'Aix 30 entreprises et 517 mouvements quotidiens.



11) - Les réorientations possibles des transports routiers de voyageurs dans les Bouches du Rhône.

Trois découpages prévalaient dans l'ancienne organisation du marché des transports routiers de voyageurs. Nous les rappelons :  
distinction    urbain - interurbain  
                  public - privé  
                  régulier - non régulier.

Evoquer ces découpages doit nous permettre bien entendu de dépasser nos schémas intellectuels qui leur sont liés. Chacun d'entre nous a été amené un jour à maudire ces distinctions, véritable carcan qui rendait impossible toute modernisation du système de transport.

Evoquer ces découpages doit aussi nous permettre de prendre conscience d'un certain nombre de risques que peut faire naître l'application des nouvelles dispositions législatives.

Evoquer ces découpages doit aussi nous amener à explorer toutes les possibilités nouvelles que peut contenir la loi, car seule une réorientation complète dans le mode de gestion des services de transport permettra de dresser un tableau de ce que pourront être demain les transports routiers de voyageurs du Département.

1°) Le clivage urbain - interurbain dans les services réguliers.

Le décret de 1949 établissait un clivage institutionnel net entre les transports urbains et les transports interurbains. Il définissait par là deux modalités d'intervention de la puissance publique.

A l'intérieur des périmètres des transports urbains, la gestion des services de transports collectifs de voyageurs était de la compétence exclusive d'une collectivité locale, communes ou regroupement de communes. Les services réguliers de transports interurbains étaient soumis, par contre, à une politique de coordination étatique. Un des buts de cette réglementation était de limiter la concurrence pour assurer une meilleure complémentarité entre modes et entre services. Le Département n'était que le niveau territorial d'application de cette politique.

Les transports urbains et interurbains allaient connaître des évolutions très divergentes.

Dans les villes, pour faire face à la croissance urbaine et démographique, allait s'installer une véritable planification. Des réflexions menées à cette occasion ont persuadé tout le monde que les transports collectifs urbains étaient un maillon indispensable au bon fonctionnement des villes. Par la suite, on a vu émerger un véritable renouveau de ce mode de transport.

Au niveau interurbain, les services se sont par contre véritablement fossilisés dans les Plans départementaux. Dans les Bouches du Rhône, seule la croissance démographique a limité la dégradation de la rentabilité de ces services.

La Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs, la loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, et la loi du 4 Aout 1982 relative à la participation des employeurs au financement des transports publics urbains remettent fortement en cause ce clivage.

Les deux premières lois généralisent les modes de gestion des transports urbains au Département. Ceci ne manquera pas de poser quelques problèmes que nous analyserons tout à l'heure.

L'application de la loi du 4 Août 1983, en étendant le versement-transport aux communes de 30 000 à 100 000 habitants, peut accroître les moyens financiers à la disposition d'au moins 6 villes du Département si elles le souhaitent. Mais ces villes peuvent être tentées de mettre en place de nouveaux services venant concurrencer les services interurbains existants. La conséquence serait une véritable "balkanisation" du département où coexisteraient de nombreux services déficitaires concurrents, les uns financés par les communes sur le versement transport, les autres pris en charge par le département. Les service réguliers interurbains surviendraient difficilement à cette situation.

La L.O.T.I. peut aussi être source de nouvelles difficultés. Les objectifs d'une politique de transports collectifs urbains sont différents de ceux que l'on peut trouver dans les transports non-urbains. Les premiers sont marqués par le fait que les centre-villes ont un accès de plus en plus difficile et les transports collectifs se présentent comme une alternative indispensable à l'automobile. C'est d'ailleurs le sens de l'instauration des Plans de déplacements urbains (P.D.U.) que de réaliser une gestion intégrée des problèmes de déplacements. La logique des P.D.U. est intermodale.

Par contre au niveau interurbain, c'est surtout le souci d'assurer le droit aux transports aux captifs ou aux défavorisés qui peut prévaloir. La logique est dans ce cas modale.

Ces deux logiques, bien qu'elles ne soient pas antagonistes, peuvent s'opposer. Et l'on ne peut nier que l'existence d'une ville aussi importante que Marseille dans le Département peut être à l'origine de conflits lors de l'élaboration d'une politique départementale des Transports Collectifs. En aucun cas, le Département ne doit être considéré comme la grande banlieue de Marseille. Pour ce faire, il devra acquérir une spécificité propre et définir des objectifs clairs.

Dans le cas contraire, des conflits de compétence entre collectivités locales ne manqueront pas de se produire.

Les modes de gestion des services de transport urbain et non-urbain s'harmonisent. Les logiques par contre auxquelles sont soumis le développement de ces deux types de services peuvent être contradictoires. Le poids de Marseille, ainsi que l'apparition de villes de petite importance voulant et pouvant se doter de services urbains grâce aux nouveaux moyens financiers qu'ils pourraient dégager avec l'application de la loi du 4 Août 1982 sont deux phénomènes qui créent dans le département une situation à risque pour l'avenir des services réguliers non-urbains. Seules l'apparition d'une volonté départementale et la mise en place de structures de coopération entre les collectivités locales pourront éviter le développement d'une telle situation.

## 2°) Le clivage Public - Privé.

La L.O.T.I. réalise une véritable redistribution des rôles entre transporteurs et collectivités locales. Ceci rend quelque peu caduque l'opposition parfois brulante entre secteur public local et secteur privé.

La situation actuelle se caractérise en fait par la coexistence plus ou moins pacifique de ces deux secteurs :

- un secteur public local dépendant d'une autorité organisatrice, soit département, soient communes. Son développement était limité et, faute de volonté innovatrice restait cantonné aux transports urbains, aux transports scolaires et à quelques lignes régulières de la Régie Départementale.

- un secteur privé en grande partie figé par le régime des autorisations qui, en protégeant certaines positions acquises, rendaient difficile toute création de services. Seuls les services sur autoroute ont connu un certain dynamisme ces dernières années. La logique d'entreprise se trouvait réduite à essayer de faire rouler des cars en espérant maintenir une rentabilité minimum. Pour ce faire, les transporteurs maîtrisaient assez mal l'évolution du niveau des tarifs et ne pouvaient pas toujours faire évoluer ceux-ci au même rythme que celui des charges. Ils n'avaient d'espoir que dans ce que l'augmentation du trafic dû à la croissance démographique du département vienne compenser les pertes de trafic engendrées par la généralisation de l'utilisation de la voiture.

Cette opposition public-privé semble dépassée puisque le département acquiert de droit compétence pour organiser tous les services réguliers non-urbains, exception faite de ceux d'intérêt régional et national. A cette attribution de nouvelle compétence se surajoute une contractualisation généralisée des rapports département-transport.

Le département acquiert par là un nouveau pouvoir institutionnel. Comment utilisera-t-il ce pouvoir ? De la réponse à cette question dépend en grande partie l'avenir des transports en commun dans le département. Nous décrirons rapidement trois situations envisageables sans faire d'hypothèses d'aucune sorte sur le degré de probabilité de leur réalisation.

La première situation sera celle où les pratiques antérieures seraient simplement continuées. L'intervention du département se ferait principalement dans un souci de coordination de l'offre afin d'éviter un gaspillage des moyens. Il y aurait un simple transfert de compétence du Préfet au Président du Conseil Général. L'intérêt d'un tel transfert paraît limité, voire dangereux car un élu est souvent plus directement soumis aux pressions diverses qu'un représentant de l'Administration Centrale. La contractualisation permettrait de débloquer une situation antérieure où l'existence des droits créait un risque de contentieux à toute modification de services.

La deuxième situation serait celle où la contractualisation des services actuels serait utilisée pour assurer un meilleur contrôle de la qualité des services ainsi que du respect des obligations des services publics. Le département pourrait par la possibilité de non-renouvellement d'une convention sanctionner les "mauvais" transporteurs.

Ponctuellement, il aurait la possibilité d'être, le cas échéant le commanditaire de certains services qu'il financerait en partie.

La troisième situation correspond à la pleine utilisation des possibilités offertes par la loi. Elle est caractérisée par une nouvelle distribution des rôles entre département et transporteurs.

Le rôle du département serait de prendre ce que nous pourrions appeler les décisions stratégiques. Ce sont celles qui déterminent les principales caractéristiques des services offerts. Nous retrouverions au niveau départemental ce qui s'est passé ces dernières années dans les transports urbains.

Ces décisions stratégiques, ne peuvent être prises qu'intégrées dans une véritable planification départementale des transports collectifs. Certaines concernent les conditions de desserte. Groupes sociaux et zones à desservir. Constitution d'un réseau virtuel où pourrait être classer toutes les liaisons par degré de priorité. Détermination de l'amplitude horaire et des fréquences par période horaire. D'autres décisions ont trait aux conditions de transport comme le confort, la sécurité, la rapidité, conditions d'attente, tarifs et information. Ce dernier type de décisions peuvent être définies pour l'ensemble du réseau départemental.

Les décisions de gestion et d'exploitation resteraient du ressort des transporteurs.

L'existence d'une Régie Départementale ne va-t-elle pas poser quelques problèmes ?

La réforme des régies ne fait plus de celles-ci des unités économiques non soumises aux impératifs d'efficacité, comme elles ont pu apparaître par le passé. Elle n'est plus, non plus, l'entreprise privilégiée pour assurer les services publics.

Deux attitudes sont possibles :

Les élus pourraient, dans un souci d'économie pour l'Autorité Organisatrice, confier tous les nouveaux services aux transporteurs privés. Ces derniers accordant moins d'avantages sociaux, ont souvent des coûts plus faibles.

Tout au contraire, l'attitude inverse pourrait se dessiner, les régies, restant le transporteur du département et par là même pouvant être mieux contrôlées, bénéficieraient d'une part de marché croissante.

Entre ces deux attitudes, il semble préférable de conserver un équilibre Régie-Transporteur. Deux raisons peuvent justifier cette position .

La Régie doit conserver une double fonction : une fonction régulatrice du marché et une fonction innovatrice dans le domaine social. Les transporteurs privés plus souples dans leur organisation peuvent souvent mieux anticiper les demandes nouvelles, s'adapter aux évolutions et proposer des innovations.

La mise en place de structures de coopération entre les deux secteurs semble pouvoir maintenir cet équilibre souhaitable.

### 3°) Transports réguliers - Transports non réguliers.

La dernière opposition caractérisant l'ancienne organisation du marché des transports interurbains de voyageurs concerne l'opposition transports réguliers - transports non réguliers.

Il n'est de mystère pour personne :

- tout d'abord que les circuits spéciaux de ramassage scolaire qui représente près de 60% des transports scolaires dans les Bouches du Rhône ont souvent concurrencé les lignes régulières.

- ensuite que l'absence de restructuration des lignes régulières en fonction des nouveaux bassins d'emploi a conduit à la mise en place de services de ramassage de personnel.

Le Département se doit d'élaborer une politique englobant le transport régulier et le transport non régulier s'il ne veut pas que les tendances passées se prolongent dans l'avenir.

III) - Une perspective : le développement d'un service public départemental de transport routier de voyageurs.

Le développement d'un service public départemental de transport routier de voyageurs nécessite que le département devienne une véritable autorité organisatrice, c'est-à-dire dépasse la fonction de simple commanditaire de services et accepte de devenir le maître d'oeuvre de tous les services routiers non urbains.

Dans le cadre de la décentralisation les élus vont devenir les responsables politiques directs du fonctionnement des services. Que peuvent-ils faire ?

Une première réponse, correspondant à une attitude passive et "passéiste" serait celle où seul l'intérêt financier serait en jeu. La politique départementale se situerait dans une logique marchande pour éviter de faire supporter aux contribuables des charges pour la production de services peu utilisés ou inutiles. Aucune rupture avec la situation antérieure n'aurait lieu.

La deuxième réponse serait l'adoption en fait d'une logique territoriale. Les transports étant un moyen de communication, les usagers ne sont pas les seuls à bénéficier des avantages de la mobilité des individus. Les avantages pour une collectivité d'un service de transports collectifs ne peuvent pas se mesurer aux avantages directs retirés par les seuls usagers. De nombreuses unités économiques et sociales (entreprises, écoles, universités, services et commerces des centre-villes) ont des besoins de mobilité qu'elles ne peuvent pas directement exprimer dans une logique marchande. Les collectivités locales devraient apprécier l'intérêt de ces besoins pour la collectivité à partir de leur préférence propre.

Enfin la troisième réponse est de faire des transports collectifs un outil de politique sociale. Mode de transport utilisé par les catégories les plus défavorisées, cela permettrait une certaine égalisation des chances des individus.

Les deux dernières logiques (territoriale et sociale) apparaissent véritablement comme des logiques de Services Publics. Elles ne sont pas contradictoires. Les conditions de desserte s'inscrivent plutôt dans une

logique territoriale et les conditions de transport dans une logique sociale. Seule reste à pondérer l'importance de ces deux logiques dans la politique départementale. L'abandon d'une logique marchande n'implique cependant pas que l'on soit rentré dans une logique a-économique ou anti-économique. Il devient dès lors indispensable de mettre en place des procédures de choix strictes. Ces procédures de choix doivent avoir une double fonction :

- la première fonction est de permettre au Département de maîtriser l'évolution des services : en évitant d'une part de céder systématiquement à des demandes sociales ponctuelles ou marginales incohérentes avec l'ensemble du réseau, et d'autre part de rejeter aussi systématiquement ces demandes pour retomber dans un réseau complètement figé, recréant ainsi une situation bien proche de celle que nous avons connue ces dernières années.

- la deuxième fonction de ces procédures de choix serait de permettre une concertation quasi permanente avec des acteurs importants : les communes et les transporteurs.

Les premières peuvent être considérées comme les porteuses d'une demande collective de services s'inscrivant dans ce que nous avons appelé la logique territoriale. Elles souhaitent que les habitants de la commune accèdent à des activités situées à l'extérieur de leur territoire. Mais un des dangers est que chaque maire ne devienne qu'une simple instance revendicative vis-à-vis du Département laissant à ce dernier le difficile tâche d'arbitrer ces demandes. Il convient face à ce danger de pouvoir généraliser les financements joints en faisant participer, dans des formes à définir, les communes intéressées à la création ou au maintien de services déficitaires.

Du côté des transporteurs, bien que la logique marchande ne soit plus la seule logique pour apprécier l'intérêt d'un service, il ne paraît pas souhaitable de séparer totalement une demande des signes monétaires qui lui sont liés. Les transporteurs restent les acteurs les mieux placés pour adapter les services au désir de la clientèle et à la demande solvable. Le Département se doit donc de conserver un pouvoir d'initiative et une responsabilité à ces derniers.

Dans le cadre d'une généralisation de la contractualisation, ceci pourrait se concrétiser par des formules d'intéressement au bon fonctionnement des services dont ils ont la charge.



## CONCLUSION GENERALE

Le Département des Bouches du Rhône apparaît de par sa structure démographique et urbaine particulière, de par l'organisation actuelle du marché des transports de voyageurs aussi bien en ce qui concerne l'organisation de la profession que la structuration du réseau, posséder des atouts importants pour que les transports routiers non urbains de voyageurs se développe dans une nouvelle logique de Services Publics. Ceci permettrait de répondre le mieux possible aux fameux droits au transport évoqués dans le texte de loi.

Nous avons évoqué quelques risques possibles que peut faire naître la nouvelle législation :

- "Balkanisation des Services", maintient d'un clivage trop important entre l'urbain et l'interurbain.
- Conflit entre les transporteurs si le Département ne définit pas des objectifs clairs et des procédures strictes pour associer ceux-ci à la gestion des services.
- Possibilité de voir se multiplier les services réguliers déficitaires avec des services non réguliers (scolaires, ramassage de personnel).

La coopération entre collectivités locales (communes, syndicats de communes, autre département) semble une des conditions indispensables à une gestion globale des services, seule façon d'éviter la dispersion des moyens.

L'instauration de nouveaux rapports entre transporteurs et collectivités locales ainsi que la mise en place de structures de coopération entre transporteurs permettront une dynamique nouvelle et la pleine utilisation des possibilités offertes par la loi.

Un rapide regard sur les décrets de 49 nous permet d'affirmer que, quelque soit la qualité d'un texte de loi, celui-ci ne peut être jugé qu'au niveau de son application.

S'il y a un esprit à la L.O.T.I., l'Etat se doit de créer une véritable jurisprudence des "faits", en incitant la mise en place de certaines expériences pilotes.

Le Département des Bouches du Rhône semble posséder de nombreux atouts pour être ce lieu d'expérimentation.

COMMUNICATION A LA JOURNEE GRECO-C.N.R.S.  
DU 27 janvier 1984 à LYON  
SUR L'EVALUATION DES POLITIQUES DE TRANSPORT

LES POLITIQUES DEPARTEMENTALES DE  
TRANSPORTS NON URBAINS : BILAN ET  
PERSPECTIVES

O. DOMENACH

Pour comprendre le contexte actuel dans lequel sont appelées à s'inscrire les politiques départementales de transports, il est nécessaire de le resituer dans une perspective historique. Vu les possibilités qui existaient déjà pour les départements et ce qui a été fait, cela peut aider à la construction des scénarios envisageables pour la mise en oeuvre de la LOTI et de la décentralisation.

On s'aperçoit en effet que la période actuelle ne constitue pas une rupture avec le passé mais seulement un renforcement et une clarification du rôle du département, au demeurant dans la ligne de ce qui avait déjà été acquis avec la loi T.P.I.L. Il semble d'ailleurs que l'on puisse affirmer qu'aucun département n'ait été limité dans la mise en oeuvre d'éventuelles politiques de transport par une insuffisance d'attributions législatives ou réglementaires. L'absence de politiques départementales de transports collectifs jusqu'à présent (à de très rares exceptions près) s'explique donc par d'autres raisons que nous verrons plus loin, la principale étant le faible enjeu que représente ce secteur pour les conseils généraux.

## I. HISTORIQUE

Nous illustrerons brièvement ces propos par un historique quelque peu sommaire de la législation en la matière :

### a) Le décret de 1949 :

Il reconnaît explicitement en son article 19 la possibilité à une collectivité territoriale de subventionner un service routier en passant avec une entreprise un contrat qui fixe les obligations imposées à celle-ci. La collectivité peut dans ce cas bénéficier de l'inscription au plan de transport au même titre que l'entreprise (on verra que cette possibilité est loin d'avoir toujours été utilisée).

Par ailleurs, le conseil général est représenté au sein du CTDI qui veille à la tenue du plan de transports publics de voyageurs. De plus, l'article 8 prévoit que le préfet, après avis du CTDI et du conseil général, peut demander à une entreprise des modifications de service (itinéraires, fréquences, horaires, état et capacité du matériel).

Ainsi on voit déjà que le conseil général n'est pas dépourvu de moyens réglementaires pour intervenir dans l'organisation des transports inter-urbains, loin s'en faut même s'il n'a effectivement pas la possibilité en droit de définir sa propre politique. A contrario en tous cas, il reste la seule instance qui ait des prérogatives pour le faire.

b) La loi T.P.I.L. (19 juin 1979) :

On notera qu'elle intervient après le décret du 30 août 1977 relatif aux expériences de décentralisation en matière de transports collectifs régionaux qui conférait à certaines régions le droit de passer des conventions d'exploitation de services de transports. Ceci pour dire que les T.C. non urbains ont fait l'objet depuis déjà quelques années de transfert de compétences ou plutôt comme nous aurions tendance à dire d'une reconnaissance de compétences existant de facto. Aussi, la loi T.P.I.L. reconnaît au département la qualité d'autorité organisatrice ce qui revient à organiser sous sa propre responsabilité les transports d'intérêt local. Son visés les services publics de transports de voyageurs faisant l'objet d'une convention (ou bénéficiant de subvention) avec la collectivité territoriale. Les conditions d'exploitation des T.P.I.L. doivent toutefois se plier aux règles définies par l'Etat dans les contrats types publiés dans le décret du 10 mars 1981.

Ceci étant, sans remettre en cause la portée juridique de ces textes ne peut-on pas considérer que pour l'essentiel, il s'agissait d'avaliser tout en les clarifiant, les pratiques des collectivités locales dans leurs rapports contractuels avec les transporteurs ?

Il faut ici souligner le contexte dans lequel a été promulguée cette loi, à savoir l'impulsion nouvelle qu'on avait cherché à donner aux politiques transports des départements (même si ce n'était le but premier) avec la mise à l'étude (facultative) des schémas départementaux de transport. Dans bien des départements, des initiatives ont été prises pour définir un réseau départemental et des tentatives ont été faites pour esquisser une politique départementale qui, nous y reviendrons, n'ont pas forcément été suivies d'effets.

c) La LOTI (30 décembre 1982) :

Nous n'entrerons pas dans le détail des dispositions de cette loi mais nous dégagerons les éléments relatifs aux principes permettant de mettre en oeuvre une politique départementale de transports collectifs.

Tout d'abord, il est reconnu explicitement que tous les services réguliers (dont font partie les transports scolaires) sont organisés par le département qui établit et tient à jour le plan départemental. Par ailleurs, il est clairement dit que tous ces services (non exploités en régie) font l'objet d'un conventionnement par l'autorité organisatrice.

L'intérêt essentiel de ce texte résiderait alors dans le fait que : "la multiplicité des intervenants qui prévalait jusqu'ici et l'existence de ce que les transporteurs ont appelé leurs droits patrimoniaux avaient constitué

un frein à une approche globale du problème des transports à moyenne distance" (1).

Si la suppression des droits permet effectivement de lever un obstacle majeur (et tout le monde en était bien conscient depuis plusieurs années) pour la mise en oeuvre d'une politique départementale, la multiplicité des intervenants n'est à notre connaissance jamais apparue en tant que telle rédhibitoire. (2)

Ce bref historique tend à démontrer que depuis de longues années, les difficultés qui pouvaient être liées à la tutelle ou à la non-reconnaissance explicite du département comme organisateur des transports ne sont pas suffisantes à expliquer l'absence de politiques départementales. En effet, plusieurs départements ont agi dans le domaine des T.C. mais au coup par coup sans avoir de vision un peu globale et cohérente des problèmes. C'est évident dans le cas des transports scolaires ainsi que dans la quasi-totalité des cas de subvention pour éviter une fermeture de ligne.

La législation est ce qu'elle est mais à elle seule, elle ne peut suffire à impulser une politique départementale. Seul cas d'exception : quand des contraintes financières sont instaurées. C'est le cas avec la LOTI et la loi sur le transfert de compétences qui confie au département l'organisation des transports scolaires et c'est bien grâce à ce biais qu'on peut nourrir quelque espoir que soient effectivement définies et mises en oeuvre des politiques départementales de transports collectifs, plus que par le conventionnement qui peut le cas échéant rester lettre morte de fait, au moins à moyen terme.

## II. EVALUATION DES POLITIQUES DEPARTEMENTALES

S'il n'y a pas de politique départementale, c'est un problème de compétences, qui mettent en jeu un processus d'acquisition par l'instance concernée. Il est donc intéressant d'apprécier le degré, le niveau de ces compétences. On s'aperçoit en effet que la compétence institutionnelle qui suppose des attributions légales et des moyens financiers a été largement dévolue au conseil général depuis longtemps. C'est ce que nous venons de voir, bien qu'il n'ait jamais rien été prévu au niveau financier. Toute décision en la matière impliquait donc des choix sur le budget propre du conseil général. Il est clair que c'est dans la mesure où ce dernier s'était doté de cette compétence qu'il avait alors les moyens d'agir sur la détermination de l'offre de transports collectifs. On constate que c'est rarement le cas si ce n'est par le biais de la régulation des demandes sociales qui s'opère le plus souvent à propos du maintien des lignes en milieu rural. Comme il est exceptionnel qu'un conseiller général n'obtienne pas satisfaction en la matière, peut-on encore parler de régulation qui supposerait que des choix soient effectués ? Cependant cette attitude des conseils généraux s'explique dans la plupart des cas par la modicité des sommes mises en jeu et par une certaine mansuétude à l'égard de transporteurs locaux dont le dynamisme n'est pourtant pas souvent la qualité première.

(1) Marcel ASSOUN, TEC N° 59 - Juillet-août 1983.

(2) L'exemple notamment du Calvados qui, dès 1980, a signé un protocole prévoyant le transfert des droits de transport des Courriers Normands au département est là pour nous le prouver.

Vient ensuite la compétence organisationnelle. Elle correspond à la fonction de gestion du réseau qui s'exercera grâce à la maîtrise de la capacité d'expertise pour le suivi et le contrôle. Cela nécessite entre autres un système d'information pour assurer un suivi en temps réel. Il est évident que très peu de départements en sont dotés. Le plus souvent, si quelque chose est fait dans ce domaine, ce sera avec une cellule technique autour de la D.D.E. qui en fait assurera la continuité technique des opérations définies dans un schéma de transports préalablement approuvé. Parmi les départements ayant conventionné des services, quelques-uns assurent un suivi statistique. Dans l'ensemble, il s'agit d'une compétence très peu développée, sauf quelquefois dans le cas de D.D.E. élaborant elles-mêmes un diagnostic ou même un schéma départemental, très rarement chez les élus eux-mêmes (cela dépend en grande partie de leur personnalité, de leurs motivations...).

Enfin, il reste la compétence opérationnelle dont dépend la capacité à mettre en oeuvre des moyens physiques et techniques pour assurer l'exploitation des services. Sauf dans les cas où existe une régie, cette compétence est quasi-inexistante au niveau des départements qui s'en remettent aux transporteurs, le plus souvent sans même avoir négocié les conditions de mise en oeuvre des moyens nécessaires à l'exploitation. Le fait que bon nombre de services soient subventionnés sans faire pour autant l'objet de conventions entre la collectivité et le transporteur est là pour le prouver.

Outre l'évaluation que peuvent faire les élus eux-mêmes de la politique départementale qu'ils poursuivent, on peut s'interroger sur les conditions dans lesquelles il est possible de procéder à une "évaluation externe". Une telle évaluation reposant sur une comparaison des résultats de cette politique et des objectifs visés au départ pourrait se faire selon les principes d'une analyse multi-critères pour peu que les objectifs soient assez précis pour qu'on leur associe un nombre minimum de critères et d'indicateurs d'objectifs. Cela consisterait alors en une analyse des écarts entre indicateurs d'objectifs et indicateurs de résultats, l'explication des écarts constatés reposant quant à elle sur une analyse des moyens mis en oeuvre (adéquation de ces moyens aux objectifs déclarés) et du jeu des différents acteurs concernés (administrations, élus, transporteurs...)

Ceci dit, particulièrement dans le domaine des transports non urbains, les objectifs déclarés sont tellement vagues (quand ils existent) (1) qu'il est très difficile de leur associer quelque indicateur que ce soit. De plus l'appareil statistique en la matière étant inexistant, on ne peut chiffrer ces indicateurs de telle sorte qu'on en est réduit à raisonner en termes de tendances observables. Ainsi, par exemple, dans les Alpes de Haute-Provence, un des objectifs inscrit au schéma départemental est de "freiner la dégradation des lignes à courte distance". Pour apprécier le degré de réalisation d'un tel objectif, il faudrait, à travers la mise en place d'un suivi statistique, voir à intervalles réguliers si l'évolution des résultats d'exploitation en termes financiers et de fréquentation de clientèle vont dans le sens du but poursuivi.

A titre indicatif, on trouvera dans le tableau ci-contre un cadre qui pourrait permettre une évaluation, ou pour le moins une comparaison, des politiques départementales.

(1) De surcroît, ces objectifs apparaissent au travers des discours de présentation qui ne sont que des rationalisations a posteriori.

**Types de critères à prendre en compte pour l'évaluation des politiques  
départementales de transports collectifs (1)**

| OBJECTIFS  | MOYENS  | RESULTATS   |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert modal               <ul style="list-style-type: none"> <li>. Augmenter la fréquentation des transports collectifs</li> <li>. orienter l'aménagement</li> </ul> </li> <li>- Maintien des services               <ul style="list-style-type: none"> <li>. offrir un service alternatif minimum à la V.P.</li> <li>. assurer un minimum de mobilité aux captifs</li> <li>. maintenir l'emploi dans les entreprises</li> </ul> </li> <li>- Diminution de l'aide financière</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etudes</li> <li>- Rationalisation des services</li> <li>- Réorganisation des services               <ul style="list-style-type: none"> <li>. horaires, fréquences, itinéraires</li> <li>. accroître l'offre</li> <li>. transport à la demande</li> </ul> </li> <li>- Subventions</li> <li>- Conventionnement</li> <li>- Information</li> <li>- Promotion (véhicules, réseau)</li> <li>- Contrôle exploitant</li> <li>- Mesures d'accompagnement</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivi               <ul style="list-style-type: none"> <li>. coûts</li> <li>. recettes</li> <li>. fréquentation....</li> </ul> </li> <li>- Financement</li> <li>- Couverture territoriale</li> </ul> |

(1) Un début d'application a été fait sur 4 départements, se reporter aux tableaux en annexe.

### III. PLACE ET ROLE DES TRANSPORTS COLLECTIFS AU NIVEAU DEPARTEMENTAL

D'un point de vue général, et si l'on se réfère au bilan des SDT et SRTC dressé par ROULET (1), le constat est sans appel : les services sont le plus souvent inadaptés, l'offre est en constante diminution, les parcs sont vieux, il y a une absence de politique commerciale (pas d'information, manque d'imagination dans le domaine tarifaire, accueil inexistant).

Tout ceci s'explique, comme nous l'avons vu, par l'absence ou l'insuffisance de compétences et c'est corroboré par le fait qu'à de très rares exceptions, il n'y a pas de schéma départemental qui ait été lancé dans le but de donner un nouvel essort aux transports collectifs. Ceci ne surprend pas quand on sait que les transports collectifs interurbains ne constituent pas une priorité aux yeux des conseillers généraux et des maires des petites communes :

" Ce n'est que lorsque les insuffisances des transports atteignent un seuil significatif (et d'autant plus que la mutation est brutale, ce dont certains transporteurs savent parfaitement jouer pour sensibiliser leurs interlocuteurs), qu'ils viennent au rang des priorités. Il ne s'agit pas d'améliorer les performances : les usagers, passifs, n'en demandent pas tant. Il s'agit de donner des gages de bonne volonté, dans des secteurs qui ont souvent déjà vu disparaître le bureau de poste, le café-tabac, l'école, et qui souffrent de la dépopulation souvent liée à un chômage endémique. Nul ne s'y trompe, d'ailleurs : ce n'est pas une desserte hebdomadaire qui pourra réellement enrayer le déclin (pas davantage, sans doute, que la création d'un service express cadencé). "

Les départements sont donc appelés à intervenir en prenant des mesures à but conservatoire : c'est-à-dire qu'il s'agit d'enrayer la contraction des réseaux en faisant les efforts d'adaptation nécessaires.

En réalité bon nombre de départements ne sont même pas en mesure de faire les efforts d'adaptation nécessaires étant donné qu'on n'a pas procédé à une analyse des besoins ni de l'adaptation de l'offre à la demande. Quand bien même cela aurait été fait dans le cadre d'un SDT, le problème est celui de la mise en oeuvre des mesures proposées qui reste dans bien des cas très partielle ou même inexistante.

Dans ces conditions, il arrive souvent que la collectivité subventionne des services tout en sachant ou en ne voulant pas savoir qu'ils sont inadaptés. Le seul objectif est alors le maintien de l'existant, du statu quo.

Cette attitude correspond tout à fait à une logique de type sectorielle dans laquelle les transports collectifs sont considérés comme une fin en soi ou tout au plus comme un service aux "handicapés du transport" à savoir les captifs.

Au demeurant il se trouve que le discours (de type "misérabiliste"), des élus correspondant à cette logique justifie ces pratiques sous couvert de politique sociale : la captivité définit le social.

(1) J. ROULET : "Bilan des schémas départementaux et régionaux de transports collectifs", Déc. 1982, Ministère des Transports, D.T.T.



Dans quelques cas, on rencontre des politiques qui se veulent un peu plus volontaristes, c'est-à-dire que la logique prédominante n'est pas celle des transports mais celle de l'aménagement. On s'aperçoit d'ailleurs que ce n'est que dans ce cas que des objectifs sociaux peuvent être atteints : incontestablement le social passe par le spatial.

Il faut ici souligner que l'échelon départemental n'est vraisemblablement pas le niveau privilégié pour définir et mener une politique d'aménagement, ce qui lui aurait alors permis de situer plus facilement dans une logique territoriale. Il est clair que les transports et l'aménagement n'ont jamais fait partie des domaines d'action prioritaires des conseils généraux.

A titre de comparaison, nous disons deux mots des régions :

- marquées par les limitations initiales de leur rôle qui excluait la gestion directe au profit d'actions incitatives,
- n'ayant pas de tradition de gestion et donc plus libres d'entreprendre des actions réformatrices
- se situant entre l'Etat central et les collectivités locales et couvrant donc de larges étendues territoriales,

elles ont été plus à même de définir une politique d'aménagement dans laquelle les transports collectifs prenaient un sens différent : celui d'instrument d'organisation de l'espace. Cela ne veut pas dire pour autant que les effets s'en sont suivis.

#### IV. UN NOUVEAU CONTEXTE :

Nous avons déjà vu en quels termes se posait la question de la décentralisation en matière de transports collectifs pour le département. Ce dernier devient l'autorité organisatrice de droit commun et la formule de la convention est généralisée, ce qui laisse supposer une suppression de fait des droits patrimoniaux. En matière de transports non urbains, l'enjeu de la mise en oeuvre de la LOTI se situe pour l'essentiel par rapport au conventionnement (partiel ou total, risques et périls ou avec garantie financière...) qui, pour se faire, nécessitera que soient arrêtés un minimum de principes (à défaut d'une politique globale) présidant aux choix que seront amenés à effectuer inéluctablement tôt ou tard les départements.

Cependant, en l'état actuel des pratiques observées dans bien des départements, il n'est pas évident que ceux-ci se saisissent des nouvelles possibilités réglementaires qui leur sont offertes. Qu'est-ce qui pourrait les faire changer d'attitude face à un statu quo qui bien souvent convient aux élus ?

##### a) Au niveau du principe :

On sait que les meilleures incitations sont les incitations financières, or rien n'est prévu pour les lignes régulières au niveau de la dotation globale de décentralisation (correspondant à la somme des subventions qu'accorde l'Etat pour les services qu'il transfère), puisque ce dernier n'intervenait pas financièrement pour les transports non urbains.

De ce point de vue-là, les départements ne pourront donc pas compter sur des ressources spécifiques (1), ce qui implique alors des choix budgétaires sur fonds propres. Rien de moins évident !

En matière de transports, les seuls crédits transférés seront ceux concernant les transports scolaires (puisque l'Etat prend à sa charge de 50 à 65 % des dépenses subventionnables) qui sont considérés, de par la loi du 22 juillet 1983, comme des transports réguliers.

La marge de manoeuvre va donc être très réduite, si ce n'est pour procéder à des réorganisations en vue d'économies sur lesquelles il semble quand même difficile de tabler pour financer les lignes régulières. Et pourtant c'est bien là-dessus qu'il faudra jouer...

En effet, d'aucuns tiennent le raisonnement suivant : à la rentrée 1984, le département est seul responsable de l'organisation des transports scolaires or il devrait rapidement connaître des problèmes financiers dûs à l'évolution des coûts des circuits spéciaux, à la part prise en charge par les communes, au fait que les dépenses totales dépassent les dépenses subventionnables... Dans ces conditions, le département sera contraint de rechercher une rationalisation des services, ce qui signifie qu'il devra traiter en même temps les circuits spéciaux et les lignes régulières. Par ce biais, c'est donc à un conventionnement global (mis à part les transports occasionnels) des activités des entreprises de transport qu'on devrait aboutir : toute autre solution consistant à conventionner d'une part les transports scolaires, de l'autre les lignes régulières serait extrêmement coûteuse.

Cette logique de raisonnement, impeccable sur le papier, se heurte toutefois à un certain nombre d'obstacles.

#### b) Les problèmes :

Le premier est lié à la diffusion des nouveaux textes législatifs et à l'esprit des réformes entreprises. Bien peu d'élus connaissent les dispositions de la LOTI et ses conséquences. Par contre ils savent que les décrets d'application ne sont pas encore parus, ce qui sert à justifier souvent une attitude attentiste.

Le second problème est dû aux transformations qui seront nécessaires dans la façon de poser et de traiter les problèmes. Trois exemples peuvent illustrer ce propos :

- Actuellement dans les conseils généraux, les transports publics sont rarement l'objet d'une délégation à part entière : ils font souvent partie de la délégation à la voirie ou aux travaux publics. Par ailleurs les transports scolaires relèvent de la délégation à l'enseignement. Ceci n'est donc pas de nature à favoriser une vision unificatrice des questions de transport.

(1) Même si elles sont réclamées, les augmentations de taxes parafiscales (T.V.A. ou centime additionnel sur la T.I.P.P.) ne paraissent pas envisageables à court terme.

- Il est assez fréquent de voir des départements qui subventionnent des lignes sans passer de convention avec le transporteur. On a du mal à imaginer que se perpétue ce genre de pratiques alors que le principe du conventionnement doit se substituer au système des autorisations unilatérales. Mais certains élus, rejoignant en cela certains transporteurs, ne souhaitent pas forcément rentrer dans les questions ayant trait au contenu du service et à ses conditions d'exploitation.
- Dernier point, susceptible d'engendrer des modifications de comportement : les procédures d'appel d'offres pour l'attribution des circuits spéciaux de transports scolaires. Dans le cadre d'un conventionnement global, il va de soi que ces procédures n'auront plus lieu d'être. Or il semble qu'un certain nombre d'élus ou de techniciens des D.D.E. y soient attachés, sans doute pour les pseudo-garanties qu'est supposé offrir le jeu de la concurrence en matière de coût (1).

Le troisième problème concerne l'attitude des transporteurs face au conventionnement. Nous retiendrons deux cas de figure qui sont tous deux problématiques :

- les artisans ont généralement une vision patrimoniale de leur entreprise. Peu importe ici que les droits patrimoniaux n'aient pas d'existence juridique, c'est en tout cas une donnée psychologique que les élus ne peuvent ignorer. C'est là un obstacle qui ne sera pas facile à surmonter dans la mesure où le conventionnement est vu comme une immixtion de la puissance publique dans la gestion des entreprises privées.
- par contre, les entreprises plus importantes semblent chercher à négocier relativement rapidement leur conventionnement, se doutant que le plus tôt serait le mieux et que les premiers risquaient d'être les mieux servis. Sans entrer dans le détail des stratégies que les groupes comptent développer (on les connaît d'ailleurs mal), on peut dire qu'il ne serait pas surprenant qu'ils ne veuillent se faire conventionner qu'une partie de leur réseau (la moins rentable), ce qui serait possible grâce à la création de sociétés distinctes suivant les types de service (certaines étant conventionnées, d'autres non).

Enfin dernier problème d'ordre institutionnel : sans même parler des conflits de compétences qui pourraient se faire jour entre la région et les départements par exemple, pour des services de cars qui seraient éventuellement concurrents de lignes S.N.C.F., on peut s'interroger sur les lignes interdépartementales.

En effet, un département ne peut pas conventionner à lui tout seul une entreprise assurant des lignes régionales même si dans ce département ladite entreprise effectue un nombre important de services au point de constituer quasiment un réseau armature (ce qui est le cas de la SCAL dans les Alpes de Haute-Provence par exemple). Le département est alors ici dépendant de l'attitude de la région pour laquelle les transports ne constituent pas nécessairement une priorité.

(1) Rien ne justifie un tel attachement quand on sait que le nombre moyen de soumissionnaires aux appels d'offres de transport scolaire est de l'ordre de 1,1.

Beaucoup de problèmes donc, ce qui par certains côtés expliquerait que nombre de départements se satisferaient du statu quo et ne soient pas pressés de traiter les questions transport. En regard, les incitations proposées par le ministère sont les suivantes :

- les contrats de développement liés à une amélioration de l'offre, indépendamment d'une politique de conventionnement,
- l'aide conjoncturelle (circulaire du 9 juin 1982) et le concours exceptionnel aux entreprises pour le maintien des services (circulaire du 30 juin 1983) qui constituent des aides transitoires de l'Etat pendant le délai de 4 ans pour attendre le relais des collectivités locales.

Outre la procédure insidieuse de ces aides (1), il s'agit dans les deux cas de mesures dont le caractère provisoire n'a pas échappé aux élus, ce qui est de nature à les renforcer dans leur prudence quand il ne s'agit pas d'immobilisme. Il faut dire aussi qu'ils ont compris qu'ils pouvaient mettre le doigt dans un engrenage qu'ils maîtriseraient difficilement (sans doute à l'instar de ce qui se passe dans l'urbain). Même les plus entreprenants des élus départementaux qui veulent conventionner avancent à pas prudents, ils savent que les premières conventions signées avec les transporteurs peuvent les mettre devant le fait accompli face au reste de la profession.

Dans ces conditions, on imagine aisément que plusieurs scénarios sont possibles, quant à la position que pourront arrêter les différents départements. Nous en retiendrons trois, décrits ici de façon quelque peu sommaire et caricaturale, du fait notamment que nous ne prenons pas en compte la position des transporteurs, bien que certains ne soient pas loin de penser que ce sont eux qui font la politique des transports.

- Le scénario volontariste :

Le département admet le principe du conventionnement, il doit alors déterminer dans quelles conditions il va négocier avec les transporteurs, et ce, à la fois du point de vue du niveau de l'offre (ce qui suppose un schéma départemental) et des modalités financières. Il est entendu ici que les conventions portent à la fois sur les services réguliers et de transports scolaires.

On postulera ici qu'en contrepartie de la suppression de ce qu'ils considéraient comme leurs droits patrimoniaux, les transporteurs accepteront le conventionnement moyennant un dédommagement sous une forme ou sous une autre.

(1) En effet, sans même parler des conditions de leur attribution sur des bases peu transparentes (surtout en 1983 où les élus départementaux n'ont pas été consultés), il faut souligner que ces subventions ont été versées aux transporteurs via les conseils généraux. Ceci risque fort de placer ces derniers dans l'embarras lorsque ces aides n'existeront plus : on aura créé un précédent.

Reste à savoir le type de garantie financière à leur proposer. La proposition la moins onéreuse pour la collectivité consisterait à leur garantir une progression de leurs recettes au moins proportionnelle à l'inflation. Ceci aurait l'avantage de ne pas avoir à contrôler les coûts d'exploitation des services, ce qui est toujours problématique.

- Le scénario aventuriste :

Il correspondrait à une situation dans laquelle le département ne voudrait pas s'engager vis-à-vis de l'ensemble du secteur des transports non urbains. Des raisons diverses pourraient expliquer cela, à titre d'exemples nous en citons quelques-unes :

- certains transporteurs et non des moindres ne voudraient pas être conventionnés et auraient les moyens de se faire entendre,
- les élus ne voudraient pas avoir à faire des choix budgétaires délicats (ce qu'impliquerait une politique d'ensemble),
- la situation des transports non urbains ne serait pas vraiment problématique, l'essentiel des lignes ayant un taux de couverture des dépenses par les recettes plutôt satisfaisant.

Dans ces conditions, le conseil général jouerait un jeu de régulation des demandes sociales et, procédant au coup par coup, conventionnerait les lignes franchement déficitaires dont la fermeture poserait des problèmes politiques ou sociaux suffisamment importants pour qu'on ne s'en désintéresse pas.

On entrevoit facilement les conséquences (financières surtout) qu'une telle politique pourrait avoir à terme, le rapport de forces risquant alors fort de ne pas jouer en faveur de la collectivité.

- Le scénario immobiliste :

Il relève, comme son nom l'indique, d'une disposition à se satisfaire de l'état présent des choses, soit que le département n'ait jamais eu à intervenir dans les transports non urbains, soit qu'il ne l'ait fait que très ponctuellement en de rares occasions. Dans ce contexte, les élus n'éprouvent pas la nécessité de modifier la situation existante et sont prêt à assumer la fermeture des lignes les moins rentables, considérant que le marché est à même de se réguler.

Ici, comme dans le scénario précédent, les transports scolaires (circuits spéciaux) sont traités indépendamment des lignes régulières. Le conseil général assume les hausses de coûts ou ce qui est plus vraisemblable cherche à maintenir ces mêmes coûts, la méthode la plus simple étant de chercher à ramener les dépenses totales aux dépenses subventionnables telles qu'elles sont actuellement définies par l'Etat.

Ce scénario est tout à fait plausible puisque rien ne fait obligation aux départements de conventionner (globalement de surcroît), il est même expressément prévu dans l'article 30 de la LOTI que si l'autorité organisatrice (qu'est le département) a été déficiente dans un délai de 4 ans, l'autorisation antérieurement accordée vaut convention (aux risques et périls) pour dix ans. Au bout du compte, rien n'interdit de penser que d'ici quatorze ans, l'eau aura coulé sous les ponts et la situation se sera décantée d'elle-même...

RESEAU "CONDITIONS DE TRAVAIL ET LOGIQUES PROFESSIONNELLES  
DANS LES TRANSPORTS". C.R.E.T./ G.S.T.-C.N.R.S.

Journée du 15 juin 1984, Aix-en- Provence .

POUR UNE POLITIQUE DE TRANSPORT VISANT  
A MODIFIER L'ORGANISATION DES DEPLACEMENTS.

Olivier DOMENACH

Michel QUERCY

Quelques signes laissent à penser qu'il est possible aujourd'hui d'entamer le monopole radical de l'automobile, du moins en milieu urbain. Depuis quelques années on s'interroge en effet sur la place à donner à l'automobile car on a pris conscience que la prééminence qu'on lui avait accordée devient problématique à la fois d'un point de vue social et économique. Face à cela le recours aux transports en communs constitue jusqu'à présent la seule solution de rechange; le développement des modes de proximité ( 2 roues, marche à pied) pour être efficace en terme de transfert modal impliquant un rapprochement des lieux d'activités dans l'espace ce qui n'est pas encore à l'ordre du jour, du moins en France (il semblerait qu'aux Pays-Bas on commence à réfléchir dans cette direction). Ceci dit l'évolution de la répartition des déplacements entre les différents modes de transports laisse mal augurer d'un renversement de tendance dans la plupart des villes de province ( cf tableau ç i joint). Il semble néanmoins qu'on puisse tracer les grandes lignes d'une politique qui prendrait en compte l'ensemble des problèmes de déplacements et leur déterminants en ne se basant plus sur une logique à dominante sectorielle mais sur une logique de type territoriale appréhendant les transports comme un instrument de gestion de l'urbain.

### 1. La logique sectorielle:

Chronologiquement, on pourrait dire que même si elle existe encore actuellement, c'est au cours de la période 1960-1975 qu'elle a été prédominante sur l'ensemble du territoire (exception faite de la R.P.), ce qui correspond à la période pendant laquelle le développement des agglomérations s'est opéré sur la base d'une division fonctionnelle de l'espace, d'un éclatement de la répartition spatiale de l'habitat et de l'emploi. En matière de transport la conséquence la plus évidente a été l'accroissement en nombre, en distance et en durée des déplacements. A cette époque, les responsables avaient misé sur l'automobile en fonction de laquelle tout avait été pensé. Pour l'essentiel, le rôle des communes se ramenait à la construction d'infrastructures routières suffisamment larges pour absorber les trafics établis sur la base des mo-

Evolution de la répartition des déplacements entre les différents modes de transport

|                           | VP      | TC     | 2 R    | AP      | Total |
|---------------------------|---------|--------|--------|---------|-------|
| <b>Grenoble :</b>         |         |        |        |         |       |
| 1966 .....                | 28      | 6      | 19     | 47      | 100 % |
| 1973 .....                | 36      | 7      | 15     | 42      | 100 % |
| <b>Nice :</b>             |         |        |        |         |       |
| 1966 .....                | 27      | 8      | 11     | 54      | 100 % |
| 1973 .....                | 30      | 7      | 10     | 53      | 100 % |
| <b>Rouen :</b>            |         |        |        |         |       |
| 1968 .....                | 31      | 9      | 15     | 46      | 100 % |
| 1973 .....                | 38      | 6      | 11     | 46      | 100 % |
| <b>Lille :</b>            |         |        |        |         |       |
| 1965 .....                | 28      | 8      | 19     | 44      | 100 % |
| 1976 .....                | 42      | 8      | 12     | 38      | 100 % |
| <b>Lyon :</b>             |         |        |        |         |       |
| 1965 .....                | 25      | 18     | 9      | 48      | 100 % |
| 1976 .....                | 38      | 11     | 6      | 45      | 100 % |
| <b>Marseille :</b>        |         |        |        |         |       |
| 1966 .....                | 24      | 13     | 5      | 58      | 100 % |
| 1976 .....                | 33      | 10     | 5      | 52      | 100 % |
| <b>Nancy :</b>            |         |        |        |         |       |
| 1965 .....                | 30      | 12     | 11     | 47      | 100 % |
| 1976 .....                | 36      | 11     | 7      | 46      | 100 % |
| <b>Orléans :</b>          |         |        |        |         |       |
| 1968 .....                | 34      | 7      | 22     | 36      | 100 % |
| 1976 .....                | 43      | 7      | 15     | 35      | 100 % |
| <b>Valeurs extrêmes :</b> |         |        |        |         |       |
| 1965-1968 .....           | 24 à 34 | 6 à 18 | 5 à 22 | 36 à 58 |       |
| 1973-1976 .....           | 30 à 43 | 6 à 11 | 5 à 15 | 35 à 53 |       |

Source: L'automobile et la mobilité des français; Documentation française; 1980.



dèles formalisés de prévision. On était là typiquement en présence d'une organisation sectorielle au sens où l'entend Retel (1) :

" L'effort d'une telle organisation porte sur la définition des moyens à mettre en oeuvre pour parvenir à un but qui, lui, n'est en principe pas remis en cause. La prédominance technique l'emporte dans ce cas".

Tant du point de vue des compétences institutionnelles que techniques, il faut dire que les villes n'étaient pas encore des autorités organisatrices (2). C'est l'époque où elles commencent à payer pour leurs transports collectifs dont les conditions de production se dégradent, dans l'optique d'en assurer un maintien minimum pour des catégories de population spécifique considérées selon le bon mot involontaire d'un inspecteur général des Services Techniques de Marseille, comme "les handicapés du transport" puisqu'ils ne peuvent accéder à l'automobile. Elles ne se préoccupent pas des effets externes de la circulation automobile et l'existence des transports collectifs ne se justifie que par l'internalisation à leurs dépens des coûts de la croissance urbaine fondée sur un zonage monofonctionnel toujours plus marqué. Les transports sont donc bien le tribut payé à la répartition des activités dans l'espace.

On dirait qu'il en va du transport comme de l'école: les communes fournissent une contribution (surtout financière) pour assurer le cadre matériel de l'exercice des services d'enseignement mais n'ont pas autorité pour orienter l'enseignement.

En réalité, ce n'était le cas que dans la mesure où les pouvoirs publics ont laissé se détériorer la situation des transports collectifs, ceux-ci ne devant leur pérennité qu'à l'existence d'une minorité sociale qu'on ne pouvait quand même pas complètement délaissier et à laquelle on se devait d'assurer une mobilité minimale

---

(1) J.-O. RETEL: "Organisation communale et groupements de localités dans deux agglomérations françaises", CSU, 1973.

(2) Elles le deviendront avec la loi sur le versement-transport et l'extension du périmètre urbain aux limites de la commune en 1973. Elles ont alors la maîtrise complète de l'organisation des transports urbains et interurbains sur l'ensemble de leur territoire.

Vu les implications que peuvent avoir les transports sur le fonctionnement urbain et particulièrement sur la vie dans les centre-villes, on comprend que cette situation ne pouvait se perpétuer d'autant qu'elle se dégradait à tous points de vue: d'un côté on assistait à la généralisation des encombrements, et de l'autre à un déficit de gestion croissant des transports en commun. Enfin, les tissus urbains les plus encombrés (les centre-villes particulièrement) commencent à dépérir.

Nous rejoignons tout à fait Napoléon et Ziv qui notent:

"En Province, 1973 marque un tournant important: on passe d'un désintérêt quasi général à une priorité explicite pour les transports collectifs urbains. Non seulement il (le concept de transport urbain) constitue un champ spécifique de la décision publique, mais il recouvre désormais des objectifs sociaux, psychologiques, politiques économiques, écologiques alors qu'auparavant il ne s'agissait que de résoudre des problèmes "techniques" par des moyens techniques" (1).

Incontestablement les pouvoirs publics opèrent une prise de conscience dès la fin des années soixante qui va les amener à prôner pour une bonne part d'ailleurs sous le coup du premier choc pétrolier, un renouveau des transports collectifs pour tenter de limiter les méfaits d'une certaine organisation des transports. C'est alors qu'on voit se profiler une autre conception cherchant à équilibrer la répartition modale.

Équilibrer la répartition modale implique de fait d'opérer un transfert modal: qu'une partie des conducteurs de voiture deviennent utilisateurs des transports en commun. La recherche du transfert modal constituera pour nous un très bon critère d'appréciation des politiques de transport en commun poursuivies

---

(1) Ch. Napoléon, J.-C. ZIV: " Le transport urbain. Un enjeu pour les villes, p. 165, Dunod, 1981.

par les collectivités locales. En effet, la poursuite d'un tel objectif suppose une politique volontariste en faveur des transports collectifs qui ne peut se concrétiser qu'à travers des mesures prioritaires en leur faveur, tant sur le plan technique (couloirs-bus...) que financier (instauration du versement-transport et éventuellement financement sur fonds propres). De tels choix correspondent habituellement à une conception territoriale du problème des transports qui sont alors perçus et conçus comme un instrument d'organisation de l'espace, de la gestion urbaine plus précisément.

## 2. La logique territoriale:

Elle correspond à la période (depuis 1973) où les collectivités locales vont avoir à payer de plus en plus pour leur réseau de transports en commun. Ce facteur ne doit pas être sous-estimé, loin de là, au titre des conditions d'émergence d'une politique favorable à ces derniers. On constate en général que la prise en compte des transports collectifs dans les politiques municipales va croissante avec le degré d'implication financière (le même phénomène au niveau départemental apparaît). Sans doute que l'augmentation des prix à payer permet plus facilement de réaliser que les transports collectifs doivent se développer dans la mesure où celui-ci existe de toute façon, il faut et on peut le prendre en compte dans l'aménagement du territoire conçu comme politique économique de l'espace. C'est ainsi qu'à Besançon, qui depuis a valeur d'exemple, va se mettre en place, à partir de 1974, une politique globale de transport: on traite les modes de transport de façon concomitante et on prend notamment des mesures de restriction de la circulation automobile pour améliorer les conditions de transport et de vie dans le centre-ville. Dans la société actuelle, de telles mesures sont éminemment politiques: il faut arriver à créer un consensus autour d'une question qui cristallise des comportements passionnés supportant généralement mal toute modification des habitudes et en particulier la limitation de l'usage de la voiture. Une municipalité qui s'engage dans cette voie doit nécessairement

avoir une vision globale du fonctionnement urbain.

On aperçoit la différence qui peut exister entre les deux types d'organisation:

"Une organisation territoriale peut se caractériser par une responsabilité politique dont les organisations sectorielles sont démunies... elle présente une prédominance politique sur l'organisation sectorielle. L'organisation territoriale est en effet amenée à moduler les activités des différents services techniques auxquels elle peut recourir, elle modifie ainsi l'évolution de la société locale (1)".

A travers cette définition, le type de logique dans lequel s'insèrent les actions transport apparaît clairement. Si l'on revient à la notion de régulation, on peut dire avec D'Arcy que dans un cas "la demande sociale est agrégée sur la base d'un territoire" et dans l'autre "la demande sociale est saisie sur la base d'activités particulières" (2).

Dans la pratique, cela va se traduire par une organisation des transports sensiblement différente. la collectivité, dans la mesure où c'est une logique territoriale qui présidera à sa politique, ne se contentera pas de mesures ponctuelles mais cherchera à mettre en place un système de transports collectifs tout à fait performant. Si l'on reprend l'exemple de Besançon, on constate qu'une panoplie de mesures ont été prises concrétisant une politique cohérente de priorité aux transports publics:

- . amélioration de la couverture territoriale (extension et création des lignes)
- . création de services de nuit et à la demande
- . augmentation des fréquences et de la vitesse commerciale
- . promotion et suivi

---

(1) J.O. RETEL:op. cit. p. 136.

(2) Cité par D.COLONGO:"Collectivités locales et régulations décentralisées",p.281 in "Etat et régulations" (A.E.H.) P.U.L. oct. 1980.

L'objectif poursuivi est de "doubler la fréquentation en offrant une qualité de service digne de rivaliser avec celle de l'automobile" (1). On retrouve ici la recherche du transfert modal avec un développement de l'offre notable, il s'avère en effet qu'en deçà d'un certain niveau la poursuite d'un tel objectif est vaine.

Au niveau local, cela va supposer d'avoir un projet global pour l'avenir de la cité. En matière de transports, il faudra savoir le rôle qui leur est assigné dans le fonctionnement urbain et par la même la place qui est réservée aux différents modes (voitures, transports collectifs, deux-roues, marche à pieds).

Le consensus devra se concrétiser dans le partage de la voirie en fonction de chacun de ces modes, en ayant présent à l'esprit les conséquences que cela peut avoir quant aux restrictions éventuelles de l'usage de la voiture - les autres modes étant plus facilement compatibles entre eux (ex. les rues mixtes piétons-T.C. ou T.C.- 2 roues). C'est bien là un des objectifs de la loi d'orientation des transports qui a instauré les plans de déplacements urbains, et il est révélateur que si peu de villes (une dizaine actuellement) se soient engagées dans cette procédure un an et demi après que la L.O.T.I. ait été promulguée!

---

(1) Cf. "Besançon: aller toujours plus loin", Transport public- Juillet-août 1981, N°785.

### 3. Le cas d'Aix et d'Avignon:

Les deux villes sont de taille sensiblement égale (<sup>±</sup> 100 000 habitants) et possèdent des réseaux de transports urbains ayant des similitudes mais aussi des différences notables.

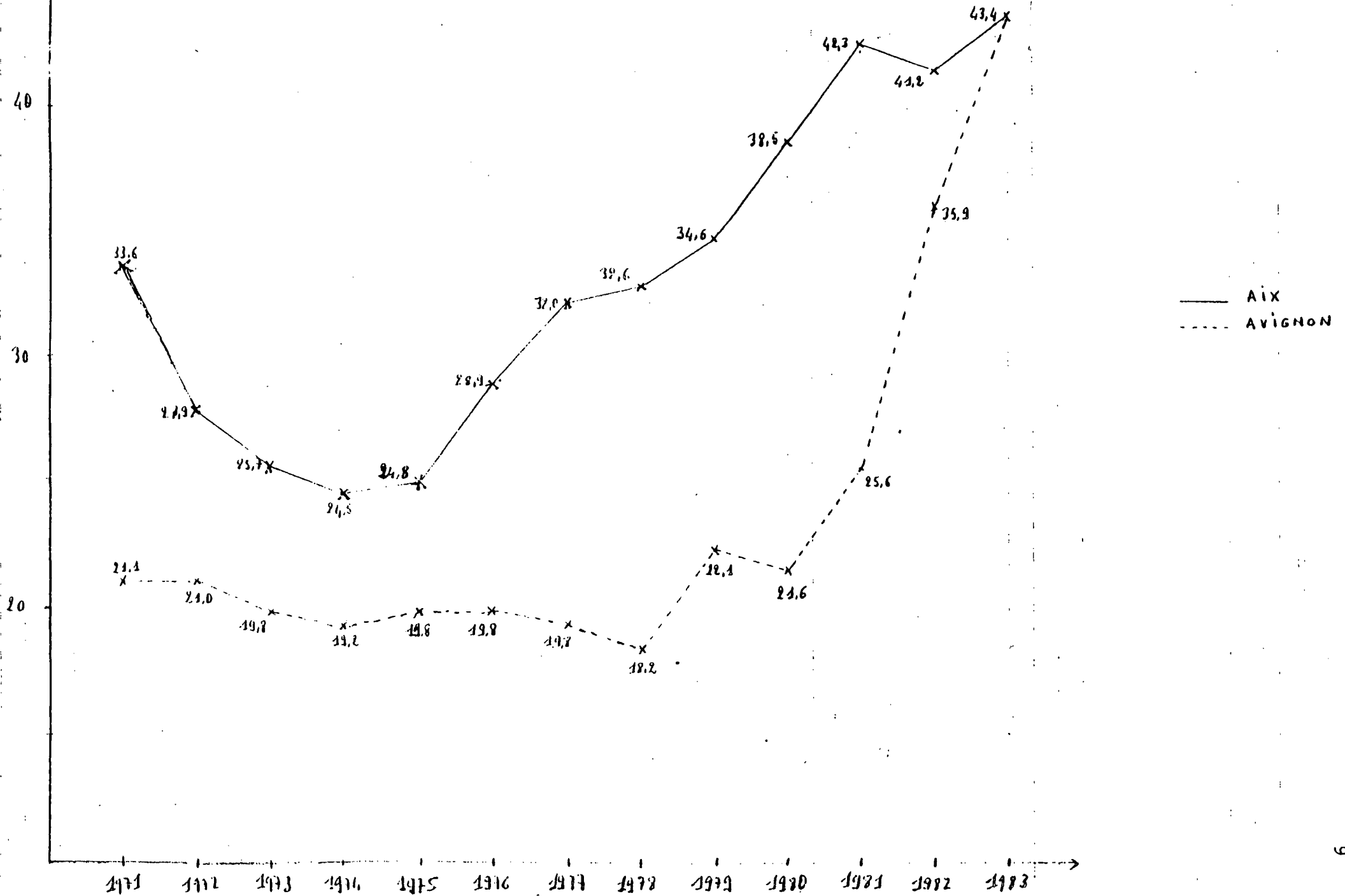
En 1976, les 2 réseaux se composent de 9 lignes d'une longueur totale d'environ 80 kms, avec des fréquences à la demi-heure (aux 1/4 d'heures à Aix aux heures de pointe sur certaines lignes). La participation financière de la ville d'Avignon est de l'ordre de 3 M.F., celle d'Aix est toujours néante bien que les tarifs pratiqués soient inférieurs (1,60 le billet à l'unité contre 2,40 et 1,10 le billet au carnet contre 1,20 à Avignon).

Pour un kilométrage parcouru annuellement légèrement moindre à Aix ( 800 000 kms à Avignon), le nombre de voyageurs y est par contre presque double (plus de 3 millions à Aix). Ceci montre la très mauvaise productivité du réseau d'Avignon et explique qu'à Aix, le nombre de voyageurs-kilomètre soit nettement plus élevé (1), ce qui reflète une efficacité de l'exploitation d'autant plus grande. Toutefois depuis le début des années 80 (date de la restructuration du réseau d'Avignon) la tendance s'inverse: les bus d'Avignon transportent autant de voyageurs que ceux d'Aix et le nombre de voyages par habitant est en 1983 identique (43,4) après avoir été longtemps nettement inférieur. Cet indicateur de la fréquentation générale des transports en commun peut être considéré aussi comme un indicateur de leur utilité sociale: celle du réseau d'Aix est incontestablement faible, celle d'Avignon encore plus (respectivement 32 et 18 voyages par habitant en 1978, la moyenne des villes de 100 à 300 000 habitants est de 60 pour la même année).

Par ailleurs, on remarque que les vitesses commerciales dans les 2 réseaux sont les mêmes en 1982 (14 km/h), celle d'Aix étant plus ou moins stable depuis plusieurs années tandis qu'à Avignon, elle a été plus faible (12 km/h en 1977). Quant à la

---

(1) Cf. tableau ci-contre. On rappelle que le nombre de voyageurs-kilomètres est équivalent au coefficient de remplissage des bus.



couverture territoriale elle est nettement supérieure à Avignon (130 arrêts) qu'à Aix (100) en 1977, il en est toujours ainsi puisqu'en 1982, il y en avait 244 (soit 1 pour 500 habitants) et 143.

Ainsi, à Avignon, la restructuration a abouti à modifier le réseau de telle sorte que l'on est passé d'une situation où "on allait chercher tout le monde" avec un bus par heure, à une situation où l'on fait circuler un bus tous les quart d'heure dans les quartiers à forte densité de population. On perçoit à travers cet exemple la différence entre l'équité sociale et l'utilité sociale. A la limite, cette utilité sera d'autant plus sociale qu'elle le sera du point de vue commercial; en tous cas elle est proportionnelle à la réussite commerciale, toutes les deux se mesurent d'ailleurs au nombre de voyageurs transportés (1).

Dans cette optique, l'objectif est d'ajuster l'offre à la demande et donc de "fournir un produit adapté". Tel est bien d'ailleurs le point de vue du directeur du réseau qui a présidé (début 1981) à une restructuration interne de l'entreprise en créant trois services dont un service commercial qui a pour mission dans un premier temps de définir et de mettre en place une politique de communication: "l'information et la promotion constituent les meilleurs outils d'optimisation et d'accélération des résultats de fréquentation du service" (rapport d'activité du TCRA).

---

(1) Même s'il existe d'autres indicateurs (de productivité par ex.), fondamentalement c'est quand même le nombre de voyageurs (surtout sa progression rapportée au nombre de kilomètres parcourus) qui permet de juger de l'efficacité de l'exploitant.



On est en présence ici d'un contexte rappelant les méthodes du groupe Transexel analysé par Bénuseglio. Les propos valent tout à fait en Avignon:

" la mise en service de techniques "marketing" pour l'analyse de la demande et l'adaptation corrélative du service joue un rôle idéologique qui pèse sur les rapports municipalité-entreprise puisqu'il confère à cette dernière la charge d'analyser les besoins et de concevoir le produit, ce qui relève de l'interprétation et de la sélection des demandes sociales... en agissant ainsi, l'entreprise contribue à ranimer la conscience des enjeux politiques municipaux... A certains égards, la politique de marketing, centrée au départ sur des aspects relativement superficiels de l'offre est surtout un tremplin pour la légitimisation de l'expertise (capacité à avoir une problématique des transports en commun)... ce qui est un moyen de s'insérer dans l'organisation du système local (à son avantage mais aussi à l'avantage du développement de l'offre de T.C." (1).

On est là en présence d'un système qui va favoriser l'interdépendance des acteurs. Il s'avère que c'est propice à la mise en oeuvre d'une politique de développement des T.C. Il est rare en effet qu'une fois un tel processus engagé, la collectivité revienne en arrière puisque cela repose sur des choix de sa part qui, sans être inéluctables, l'engagent au moins à moyen terme. De toutes façon, ce qui semble le plus important, c'est la dynamique que va sous-tendre la qualité des rapports entre l'exploitant et la collectivité locale.

---

(1) D. BENUSEGLIO: "Evolutions corrélatives de l'offre de transports publics urbains et de l'organisation du système d'intervenants concernés par la production du T.C.". Colloque "Transports et Société", Royaumont 1978.

Compte tenu de ce que nous venons de voir, l'objectif principal sera le développement des T.C. (bien entendu pas à n'importe quel coût) et dans la mesure où l'exploitant arrive à des résultats commerciaux qui, loin de se dégrader, vont en s'améliorant, les objectifs sociaux que pourrait poursuivre la collectivité seront relégués au second plan et se traduiront le cas échéant au niveau des tarifs, seul domaine pouvant faire l'objet d'une politique sociale spécifique (1).

A Aix, globalement, à la suite de la restructuration, l'offre de T.C. a augmenté en un an d'au moins 30% (2); mais en regard, la réponse de la clientèle est quasi-nulle: l'augmentation de 300 000 voyageurs dans l'année ne représente qu'une hausse de 6% à la demande. Cela représente donc une élasticité de la demande par rapport à l'offre de 0,2, ce qui est négligeable (3). A titre de comparaison, on a constaté sur le réseau d'Avignon une élasticité moyenne (pour les deux années qui ont suivi la restructuration) de 1,6 pour une augmentation de l'offre 1981-1983 de 40%.

Si la baisse du nombre de voyageurs au kilomètre (indicateur du remplissage des bus) peut s'expliquer en partie par la mise en place des services des minibus (4), il s'avère néanmoins que cette restructuration n'a pas eu les effets qu'on aurait pu escompter tant au niveau de la fréquentation du réseau que des résultats financiers.

(1) Il nous semble que la meilleure preuve de l'inscription d'une politique volontariste des T.C. dans la durée, est que le changement de municipalité n'a pas eu d'incidence sur le fond (malgré des velléités au début).

(2) Cependant, même avec cet accroissement qui porte le kilométrage parcouru annuellement à 1,7 M de kms, l'importance du service de T.C. mis à la disposition des habitants reste faible (14 véhicule-kilomètres par habitant (moyenne nationale 24) et rien que par rapport à Avignon 300 000 kms de moins.

(3) L'élasticité est calculée en faisant le rapport:

$$\frac{\Delta \text{ voyageurs } 83/82}{\text{nb de voyageurs } 82} \quad / \quad \frac{\Delta \text{ kilomètres } 83/82}{\text{Nb de kilomètres } 82}$$

(4) Ils ont en effet un très faible coefficient de remplissage: alors que sur le réseau des bus urbains on obtient 3,5 voyageurs au kilomètre, il n'y a que 0,1 v/k la nuit, 0,8 v/k les dimanches et fêtes et 1 v/k le jour.

Or le réseau de transports en commun d'Aix assure manifestement une bonne couverture géographique (1) et offre des fréquences tout à fait correctes. Pourtant le nombre de voyageurs stagne or la fréquentation générale du réseau est faible (2). Si une amélioration de qualité de service (comme celle qu'a pu apporter la restructuration) n'a pas d'effet d'accroissement de la clientèle, c'est que la clientèle est essentiellement composée de captifs (3) dont les besoins "exprimés sur le marché" sont satisfaits. On n'a pas cherché à capter une clientèle nouvelle, il n'y a pas de politique de transfert modal: aucune mesure de dissuasion de l'utilisation de la voiture, pas de politique de promotion ni de valorisation des T.C.

Manifestement les T.C. ne sont pas encore vus comme une alternative. Au fond, ainsi que le souligne M. CREST (4):

"A Aix, il n'y a jamais eu de politique globale de déplacements, sans doute que les problèmes de transport ne sont pas assez cruciaux. Le transfert modal n'a jamais été une préoccupation: on n'a jamais visé la clientèle des automobilistes".

On est en présence d'un cas presque exemplaire de gestion du système de transport à partir d'une logique sectorielle: malgré un enjeu de taille (l'avenir du centre ancien), rien n'a été fait pour donner une priorité aux T.C. (hormis 400 m de couloir bus). Seules des mesures ponctuelles (piétonnisation de certaines rues, pose de potelets empêchant le stationnement) ont permis d'endiguer quelque peu le flot des voitures dans l'hyper-centre.

---

(1) Il n'existe pas de chiffres à l'appui, cependant il est évident que le réseau irrigue l'ensemble de l'espace aggloméré.

(2) Avec 43 voyages par habitant et par an, Aix atteint guère plus que la moitié de la moyenne des villes de sa taille (75) et du quart d'une ville comme Besançon ( 150).

(3) Après enquête, en 1979, 20% seulement des usagers des T.C. avaient la possibilité de ne pas les utiliser (ils possédaient une voiture). Il y a tout lieu de penser que leur nombre ne s'est pas modifié.

(4) Adjoint au Maire.

Et pourtant, si les municipalités successives n'ont pas oeuvré pour le développement des T.C., ce n'est pas faute d'avoir une bonne connaissance des problèmes. Des études ont été commandées concernant la circulation, les 2 roues, le stationnement, les T.C., mais à chaque fois réalisées séparément et par des organismes différents de surcroît. Fondamentalement, c'est l'absence de volonté politique qui a été l'obstacle majeur à toute évolution contrôlée du système de transport.

En conclusion, si en Avignon un certain nombre de mesures et surtout un état d'esprit (plus d'ailleurs qu'une réelle volonté politique) nous laissent penser que l'approche des problèmes de transports commence à s'inscrire dans une logique territoriale, on ne peut pas en dire autant de la Ville d'Aix qui se contente de la simple présence d'un réseau considéré au mieux sous un angle purement technique: comme on le dit parfois le réseau ne vit pas.