

MISSION DE LA RECHERCHE  
A.T.P. SOCIO-ÉCONOMIE  
DES TRANSPORTS

LES INTERVENTIONS PUBLIQUES  
EN MATIÈRE DE TRANSPORTS COLLECTIFS  
DE PERSONNES

PROSPECTIVE ET AMÉNAGEMENT  
novembre 1978

B. HAUMONT  
B. CUNEO



## SOMMAIRE

### AVANT-PROPOS

### INTRODUCTION

### CHAPITRE I - LES DIMENSIONS STRUCTURELLES DE LA COORDINATION DES TRANSPORTS

- 1 - La coordination des transports et le cadre départemental 8
- 2 - La coordination des transports et le rail 10
- 3 - La coordination des transports et la concurrence 16
- 4 - La coordination des transports et les infrastructures 20

### CHAPITRE II - LA REGION : CADRE PRODUIT PAR L'ETAT

- 1 - Les référents idéologiques 26
  - 1.1. les économies d'énergie 26
  - 1.2. les objectifs de développement régional 27
  - 1.3. les méthodes 29
- 2 - Entre l'Etat et la région : les transports 31

### CHAPITRE III - LES MODALITES ADMINISTRATIVES

- 1 - Les processus administratifs 34
  - 1.1. la situation avant décentralisation en matière de transports collectifs régionaux 35
  - 1.2. la situation après décentralisation en matière de transports collectifs régionaux 40
- 2 - Et le département ? 44

### CHAPITRE IV - CONCLUSIONS - L'ACTION PUBLIQUE ET L'ACTION TERRITORIALE

- 1 - Faciliter la mobilité régionale, ou désenclaver la SNCF ? 52
- 2 - L'action territoriale comme régulation sectorielle 55

### BIBLIOGRAPHIE

57



## AVANT-PROPOS

Ce rapport rend compte de travaux de recherche portant sur les modalités de l'action administrative et des interventions publiques dans le secteur des transports collectifs régionaux de voyageurs. A ce titre il s'inscrit à la suite de nos rapports antérieurs, "Processus sociaux et planifications localisées" qui portait sur l'aire marseillaise et les Bouches-du-Rhône et "Appareils d'Etat et transports régionaux de personnes" (1) qui portait plus particulièrement sur la Lorraine.

Le texte présenté ici constitue une suite de nos travaux précédents, peut-être un approfondissement - cela le lecteur en jugera - mais en aucun cas une synthèse. Cela explique partiellement qu'il soit bref. Il ne s'agit pas, en effet, après avoir saisi, sinon compris, des situations locales ou régionales particulières d'en tirer une synthèse ayant quelque caractère d'ubiquité ; il s'agit à la fois plus simplement, mais peut-être également plus ambitieusement, d'essayer de progresser quant à l'analyse de fonctionnement des instances publiques dans le domaine des transports régionaux de voyageurs. De ce fait, des traits seront empruntés tantôt à la situation marseillaise, tantôt à la situation lorraine (dans la mesure où ils ont constitué les terrains empiriques) mais également parfois à d'autres situations, ne serait-ce que parce qu'on ne peut pas parler des interventions publiques et de l'Etat sans prendre en compte les appareils administratifs parisiens dans leurs dimensions nationales.

Comme il est de coutume, nous voudrions également prévenir le lecteur que ce rapport constituant un document de fin de contrat financé dans le cadre de l'ATP socio-économie des transports, ce qui représente cependant un certain nombre d'exigences quant à sa présentation et à son homogénéité, ne fait que rendre compte d'une étape d'un processus de réflexions et de recherches, processus lié à l'existence de nombreux chercheurs et intervenants dans le domaine des transports. *Comme de coutume...*

---

(1) Prospective et Aménagement, Paris 1976, 2 vol. et 1978, 1 vol.

Non précisément, dans la mesure où la situation de la recherche contractuelle dans les sciences humaines et des chercheurs sur contrat n'a jamais été aussi mauvaise, et que ce n'est pas sans quelque attitude d'hésitation, voire d'angoisse, qu'il nous est possible d'envisager, peut-être, une suite, menée par nous ou par d'autres, aux analyses et réflexions proposées. Que le lecteur susceptible de trouver de l'intérêt, grand ou petit, dans les pages qui suivent, le sache, la soi disante "procédure d'intégration des hors statuts de la recherche", du moins telle qu'elle paraît engagée aujourd'hui risque d'écarter un grand nombre de chercheurs, risque d'éliminer un grand nombre de tentatives de compréhension et d'explication des processus sociaux et économiques au sein desquels nous vivons quotidiennement, risque enfin de casser un potentiel scientifique dont la force et l'intérêt réside justement dans le nombre et la pluralité.

Nous ne voudrions pas toutefois, après ces remarques, terminer notre avant-propos sans remercier tous ceux sans lesquels ce travail n'aurait pu être mené, en particulier les personnes qui ont accepté de nous rencontrer, de nous consacrer leur temps et de nous dire leurs expériences, leurs analyses ou leurs sentiments. Qu'ils reçoivent tous ici notre gratitude. Nous devons toutefois dégager leur responsabilité, s'ils se reconnaissent ou surtout si d'autres les reconnaissent dans les propos que nous rapportons : les erreurs ou les affirmations pouvant apparaître comme péremptoires ne sont que du seul fait des auteurs.

x            x

x

Ce travail financé par un contrat de l'administration (marché n° 76 00 062) dans le cadre de l'ATP socio-économies des transports, ne saurait cependant l'engager.

Il a été mené par B. HAUMONT et B. CUNEO. M. DUCHATELLE et M. SAVY ont collaboré à certaines de ses phases.

## INTRODUCTION

L'étude des modalités de fonctionnement, d'organisation et de transformation des instances publiques dans le domaine des transports collectifs cherche à restituer un moment ainsi qu'un segment de la vie administrative et politique française. A ce titre, elle ne peut-être que historiquement datée et sectoriellement située, et donc n'avoir qu'une prétention relative, sinon faible, quant à l'amélioration de la compréhension plus générale des conditions et processus d'intervention et de constitution de l'Etat et de ses appareils. Cependant une telle étude en cherchant à élucider certains traits de fonctionnement et de transformation des appareils administratifs et politiques de l'Etat dans un secteur particulier, celui des transports collectifs, met à jour des dimensions plus structurelles des interventions publiques dont la compréhension est susceptible justement d'éclairer sinon d'expliquer les traits observés. C'est dire qu'une telle étude ne peut conduire qu'à s'interroger de façon plus générale sur les interventions publiques, leurs formes et leurs modes ainsi qu'à la position des appareils de l'Etat dans la société.

C'est là cependant qu'apparaît le premier problème, dans la mesure où les catégories courantes d'analyse sociale sont susceptibles de constituer déjà des obstacles fondamentaux. Il y a là, certes, un problème constant dans les sciences humaines en général et dans la sociologie en particulier, mais il prend une consistance propre lorsqu'il s'agit de l'administration et de l'Etat, dans la mesure où ceux-ci tendent à produire eux-mêmes les catégories d'analyse voire de pensée qui permettent ensuite de rendre compte de leur propre fonctionnement. Considérons deux exemples.

. l'examen des dépenses publiques ne peut constituer qu'une mesure première de ce qui est communément appelé intervention croissante de l'Etat, car cette mesure est élaborée à partir d'un appareil statistique et conceptuel soumis aux conceptions dominantes de l'Etat lui-même, que l'Etat véhicule, produit et reproduit : d'une part une organisation des données selon deux catégorisations séparées (une catégorisation économique des dépenses empruntée à la comptabilité économique et reproduisant en gros une conception keynésienne des interventions publiques ; une catégorisation par fonctions ou finalités construites à partir des notions structurant l'idée des services publics et reproduisant les cadres de la sociologie fonctionnaliste) ; d'autre part une délimitation rigide de ce qu'est l'Etat, et donc des organismes définis comme étatiques effectuant les dépenses, délimitation et définition de l'Etat qui ne peuvent d'ailleurs suivre l'évolution historique.

Et de fait, l'examen des variations des dépenses publiques en faveur des transports s'avère plein de difficultés de toutes sortes, comme nous aurons l'occasion de le voir dans le rapport lui-même. Plus fondamentalement cependant, les catégorisations utilisées ne permettent que très difficilement de mettre en relation les structures des dépenses et leurs variations avec des mouvements économiques et sociaux, et surtout de saisir la place du financement public et donc de l'Etat dans ces mouvements.

- . Quelques notions sont apparues plus ou moins récemment dans le langage administratif ou plus simplement dans le langage des administrations et des administrateurs : *concertation, participation, animation, consultation...* Ces notions sont liées à des stratégies administratives pour mener avec leur environnement des relations sur des bases autres que celles des normes et des obligations réglementaires ou juridiques qui structurent fondamentalement les rapports des administrations à la société et dans la société. L'analyste est alors contraint soit de les ignorer, mais alors il risque de manquer l'essentiel de l'action administrative et de l'action socialisatrice de celle-ci, soit de les reprendre à son compte mais sans percevoir alors clairement et expressément les conséquences de ce choix : celui-ci revient très souvent à prendre telles quelles, ou même comme origine et comme fondement des normes, les explications et les justifications que les agents administratifs ou politiques proposent de leurs propres actions et interventions ; de façon plus fondamentale, considérer ces notions pour ce qu'elles sont données à voir et à comprendre revient à reconnaître de fait, dans une conception toute hégélienne, l'Etat et ses appareils comme au dessus ou au delà de la mêlée, comme externes aux luttes et aux conflits, voire même aux rapports sociaux constitutifs de la société.

L'analyse des interventions publiques achoppe sur un second problème, mieux cerné depuis les travaux de L. SFEZ (1) : c'est celui tenant aux processus de décision dans lesquels l'Etat et ses appareils se trouvent engagés. Dans une première appréciation, ne peuvent être appréhendés que les moments où sont posés des actes, prises des décisions soumis à sanction ou à obligation : c'est la dimension la plus visible de l'iceberg. Mais ces moments privilégiés, souvent de nature juridique ou réglementaire ne constituent que des moments seconds pour les agents engagés dans les processus.

---

(1) L. SFEZ. Critique de la décision. Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, n° 190, Armand Colin, 1973.

Dans nombre de décisions, ce sont les éléments et les situations antérieures qui sont essentielles, non seulement pour comprendre la "logique" de la décision mais également pour comprendre ce que marque cette décision, et quelle est sa place, dans les rapports Etat-société. Plus radicalement, pour saisir l'impact de l'action publique dans la société, il ne peut-être question de se limiter à l'examen du cheminement réglementaire de la décision, certainement essentiel à une juste compréhension de la place et du sens de cette décision, mais qui ne peut rendre compte réellement et concrètement de l'action publique, puisque jamais limitée en fait aux seuls domaines décisionnels : l'influence, l'anticipation, la concertation constituent de façon beaucoup plus certaine les caractéristiques conjoncturelles et quotidiennes de relations, elles, tout à fait structurelles. A cet égard, nous pensons avoir montré comment l'instauration des schémas de transports régionaux de voyageurs (SRT) en 1974 - décision prise lors d'un Conseil des Ministres - s'inscrivait dans un ensemble de mesures, d'actions et d'interventions publiques, centrales ou locales, affectant les transports et dans un ensemble d'évolutions affectant la mobilité (1). La décision, en l'occurrence, ne constitue qu'un moment et qu'une forme de prise en charge institutionnelle, plus ou moins codifiée, tendant à structurer ces différents ensembles en même temps qu'elle est portée, produite, par le mouvement de structuration déjà en oeuvre.

Ces remarques ne seraient que secondaires si elles ne mettaient en jeu les thèmes de l'autonomie et de la capacité de représentation des appareils d'Etat, questions souvent incluses, bien que non résolues, dans les notions de rationalisation et d'organisation.

- . En ce qui concerne le premier terme, il nous paraît lié à la conception wébérienne de la bureaucratie comme articulation d'un système d'action et d'un système d'organisation, offrant tout à la fois une théorie du droit, une théorie de l'organisation et une théorie de la légitimité administrative et dont le concept réunificateur serait le concept d'action rationnelle légale. Or nous ne pensons pas, après bien d'autres (2), que l'administration publique puisse être analysée dans ce cadre théorique, celui de la bureaucratie, même si elle en a quelques traits. Le texte qui suit le montrera plus amplement. De plus, il apparaît que la "rationalité" qui caractérise le réformisme administratif de l'après guerre se définit par une volonté de dépassement d'une action administrative

(1) Appareils d'Etat et transports régionaux de personnes - Prospective et Aménagement, Paris 1978.

(2) En particulier L. SFEZ mais également P. GREMION ou J.C. THOENIG se distinguant en cela de M. CROZIER, au sein du Centre de sociologie des organisations. Voir la bibliographie.

réglementaire au profit de formes plus souples et plus actives d'intervention de l'Etat (1). Que ce réformisme ait abouti ou non (2), l'élévation de cette rationalité, maître mot des années 60, recouvre l'émergence de la nécessité de nouvelles formes d'intervention de l'Etat, liées à l'élargissement de ses tâches dans le domaine économique et social, lui-même lié aux transformations du fonctionnement de ce domaine et aux contradictions sociales qui s'y développent. On y reviendra, mais soulignons déjà que mettre l'accent sur le mouvement de rationalisation ou encore rechercher une meilleure rationalité revient à inscrire l'Etat, à obliger l'Etat non plus à être seulement un régulateur des rapports civils mais à le constituer comme partie prenante de ces rapports civils. S'il s'agit bien "de contribuer à rendre l'administration plus pertinente parce que plus lucide" (3), il s'agit également de rompre le rapport traditionnel entre société civile et Etat.

- . Quant au second terme, celui d'organisation, il semble entraîner avec lui, lorsqu'il s'agit de l'Etat et d'action administrative des risques ou des biais importants. La prise en compte de l'environnement des administrations publiques conduit à s'interroger sur la pertinence d'un "intérieur" et d'un "extérieur" de l'organisation, où "l'homme reste, quelle que soit sa situation, un agent autonome capable de négocier sa coopération" (4), parce que "toute organisation moderne repose (...) de plus en plus sur la bonne volonté de ses membres, sur leur capacité d'adaptation et d'innovation, sur leur aptitude à coopérer entre eux" (5).

- 
- (1) Le développement des administrations dites de mission, le développement de la SCET et de son rôle... en sont de bonnes illustrations. Cf. E. PISANI : Administration de gestion, administration de mission. Revue française de science politique, Avril juin 1956, p. 315-330.
  - (2) Pour éviter ici toute ambiguïté, précisons que si nous lisons historiquement cette recherche d'une meilleure rationalité comme une certaine reconnaissance sociale et politique que l'opposition classique entre Etat et société civile atteignait ses limites, il n'empêche que justement cette notion de rationalité tend à reproduire, sur un mode propre et non juridique, cette opposition.
  - (3) F. BLOCH-LAINE - A la recherche d'une économie concertée. Ed. de l'Epoque - Paris 1964, p. 9.
  - (4) M. CROZIER, Pour une analyse sociologique de la planification française, Revue française de sociologie, VI, 1965, p. 147.
  - (5) M. CROZIER, Crise et renouveau dans l'administration française, Sociologie du travail 3, 1966, p. 235.

On n'est alors pas très loin finalement d'une conception weberienne où, dans une relation d'extériorité entre l'Etat et la société, comme entre les différents niveaux de la société assimilés à des "systèmes" autonomes, les "tensions" comme les "dysfonctionnements" peuvent être régulés et modifiés par certains individus, groupes ou organisations, plus réceptifs aux changements extérieurs et susceptibles alors de diffuser et de "propager" de nouvelles formes de relations sociales. Cela paraît insuffisant, même si en opposant à l'idéologie vécue de la rationalité linéaire la fonction latente de représentation des groupes d'intérêts (1), M. CROZIER n'identifie pas organisation administrative et apparence institutionnelle. Car il reste qu'en privilégiant la notion d'organisation, on est conduit à réduire les groupes sociaux à des groupes corporatistes, et à réduire le mode de relation de représentation entre Etat et société à une relation d'extériorité entre deux systèmes clos, et indépendants.

Pour progresser dans l'analyse, des formes et des contenus des interventions publiques dans le secteur des transports régionaux de voyageurs, il nous faut donc opérer un certain détour avant de s'intéresser directement aux modalités concrètes des interventions publiques, détour qui doit permettre sinon de répondre du moins d'éclairer les questions jusqu'ici évoquées : en termes de découpage sectoriel, que recouvre le secteur des transports régionaux par rapport à la mobilité ? En intervenant sur les transports, quelles sont les relations d'imbrication à la société que l'Etat reproduit ou renouvelle ? Comment de ce fait s'inscrit-il dans les rapports sociaux ? et lesquels ? ...

C'est après avoir essayé d'apporter des éléments de réponse à ces questions, dont d'ailleurs certains éclairages étaient déjà proposés dans nos travaux antérieurs, que nous reviendrons plus particulièrement sur les formes et les modes des interventions publiques et sur ce qu'elles peuvent signifier des évolutions ou des transformations des rapports de l'Etat au territorial et des appareils de l'Etat par rapport à la gestion et à l'organisation spatiale.

(1) Où va l'administration française. Paris, Ed. d'Organisation, 1974, p. 99.



CHAPITRE I

LES DIMENSIONS STRUCTURELLES  
DE LA COORDINATION DES TRANSPORTS

## 1 - LA COORDINATION DES TRANSPORTS ET LE CADRE DEPARTEMENTAL

Les modalités et les contenus des processus de planification et d'organisation des transports inter-régionaux ont été jusqu'à récemment marqués par trois types d'enjeux ou de problèmes : les conditions de fonctionnement de marchés hétérogènes de transports de personnes et l'organisation de la concurrence au sein de ces marchés ; la coexistence de la SNCF avec des transporteurs privés ; les relations des transporteurs avec les instances publiques, centrales et locales, administratives et élues, garantes de la qualité des services pour les populations concernées.

C'est l'ensemble des textes de 1949, modifiés à plusieurs reprises, qui fixent les règles, ainsi que du même coup les dérogations implicites ou explicites. Nous reviendrons à maintes reprises sur ces textes et leurs significations puisque fondements des rapports juridiques et pratiques entre transporteurs et instances publiques.

Soulignons cependant que "la coordination des transports" émane d'un rapport du Conseil national économique en 1934, après une étude suscitée par le gouvernement d'alors à la demande des compagnies de chemin de fer. Avec les deux décret-lois d'avril 1934 et de novembre 1938, et le décret de janvier 1939, l'Etat assainit la situation financière des réseaux de chemin de fer et crée la SNCF (1937), tandis que dans le domaine routier il cristallise les situations existantes et restaure le régime d'autorisation administrative. Un véritable encadrement des transports est ainsi mis en place sous couvert de mesures conçues comme réponse dans le secteur, à la crise économique des années 1930. Deux points méritent d'être remarqués à partir de cette très brève évocation généalogique.

- . Tout d'abord la coordination des transports autant qu'à la crise a correspondu à une sorte de "défense" du réseau ferré. Si avant 1920, c'est la règle incontestable des compagnies de chemin de fer, tant pour les transports de marchandises que les transports de voyageurs, le développement et la diffusion du camion et de l'automobile les concurrencent très durement dès la fin des années 20. D'autant que la rentabilité du transport ferroviaire est handicapée par une tarification ad valorem, le poids d'obligations de service public et surtout la charge de ses infrastructures. Si après 1937, on procède à la fermeture des lignes les plus déficitaires (4500 km de voies supprimées fin 1938), il reste que la coordination en figeant les positions des transporteurs routiers organise de fait la concurrence en fonction du réseau ferré.

Cette réglementation de base, à laquelle on continue aujourd'hui à faire référence, a institué le cadre départemental comme base territoriale de la coordination. Si déjà, l'existence des voies ferrées d'intérêt local et de la loi du 31 juillet 1913 qui avait favorisé les initiatives des conseils généraux plutôt que des communes, pouvait justifier du choix de cadre départemental pour assurer la coordination, il semble bien que c'est aussi parce que le département, outre sa réalité administrative et politique était susceptible dans bien des cas de constituer l'échelle et l'unité territoriale où pouvaient être assurées de façon adéquate les conditions de mobilité du capital et de la main-d'oeuvre correspondant à la situation de crise des années 1930 et aux formes d'organisation urbaine d'alors. En effet, si dès 1931, plus de 51 % de la population française est urbaine, cette urbanisation reste assez diluée : le nombre des villes de plus de 5000 habitants passe de 648 en 1901, à 867 en 1936, mais on ne compte que 17 villes de plus de 100 000 habitants. Comme parallèlement l'industrie a presque définitivement quitté la campagne, que les cités usinières - les company-towns - rencontrent leurs premières difficultés sociales (la crise est indiscutable par exemple en Lorraine dès 1931 et dans les années qui suivent : "en Meurthe et Moselle, le chômage partiel atteint plus de 23 000 ouvriers français ; en février et mars 1931" ; dans les Vosges "il y a plus de 35 000 chômeurs partiels ou totaux en avril 1935"(1)), et que les migrations inter-départementales "peu nombreuses de 1921 à 1926 sont en augmentation rapide au cours de la période suivante"(1926-1936) (2), on peut en inférer sans grand risque d'erreur étant donné les relations qu'entretiennent mobilité géographique, mobilité professionnelle et mobilité quotidienne (3), que l'organisation des transports collectifs sur une base départementale constituait un des processus parmi d'autres de régulation, sinon d'adaptation aux problèmes de l'emploi et de sa mobilité dans la crise économique (4).

(1) S. BONNET - Sociologie politique et religieuse de la Lorraine - Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1972, p. 330.

(2) Y. TUGAULT - La mesure de la mobilité - Cahier "Travaux et documents de l'INED", n° 67, Paris 1973, p. 86.

(3) Même si on peut penser que ces relations sont assez nettement différenciées selon les catégories sociales, et selon les sexes.

(4) J.J. CARRE ; P. DUBOIS ; E. MALINVAUD - La croissance française Le Seuil, Paris 1972. p. 216 "Il n'est pas surprenant de constater que les modifications structurelles les plus fortes se sont produites pendant les années de crise et de stagnation allant de 1929 à 1938. Ce résultat s'explique par la diminution exceptionnelle de la part de la population active employée dans le bâtiment et les travaux publics et par l'augmentation exceptionnelle de la part employée dans les commerces et les services".

## 2 - LA COORDINATION DES TRANSPORTS ET LE RAIL

Les problèmes ne se posent pas en des termes tellement différents après la dernière guerre, d'autant que les priorités ont porté sur la reconstitution des moyens de transports, beaucoup plus que sur les services. Comme les autres priorités de la reconstruction portaient sur la remise en état et le développement des industries de base commandant les possibilités de développement et de croissance du reste de l'économie (énergie, sidérurgie et métallurgie, construction, transports) le rail fut assez logiquement privilégié dans les choix d'investissements ou d'aides publiques parce que plus aptes aux transports de produits pondéreux.

Une évolution plus libérale est cependant recherchée, tant affirmée dans la loi du 5 juillet 1949 qui fixant les objectifs à la politique générale des transports indique que celle-ci doit tendre à assurer "l'utilisation du mode de transport qui compte tenu de la valeur des services rendus aux usagers et des servitudes imposées par la condition de service public, entraîne pour la nation le coût de production réel minimum", que dans les différents plans. "C'est donc un des objectifs essentiels du nouveau plan que de restaurer dans l'économie le jeu de la concurrence" déclare le IIe Plan ; "ainsi il convient d'abroger les dispositions réglementaires ou législatives protectionnistes comme il convient de surveiller les ententes". Le IIIe Plan affirme qu'il est nécessaire de "rétablir la vérité des prix"... Et dix ans après, le Comité Rueff-Armand ne manque pas de dénoncer les nombreuses distorsions existant entre les principes, notamment de véracité des coûts et des prix, et leur application" (1). Cette reconquête du libéralisme, cette recherche de la concurrence et du jeu du marché comme régulation des coûts s'est avérée toutefois extrêmement difficile : le Comité Rueff-Armand a recommandé de substituer progressivement à la coordination réglementaire une coordination reposant essentiellement sur les tarifs, la fiscalité et les investissements. Certaines de ces recommandations, en ce qui concerne les transports de marchandises ont été pour partie suivies. S'agissant en particulier des tarifs, il a invité le gouvernement à abandonner les règles traditionnelles de la péréquation des tarifs du chemin de fer au profit d'une tarification devenant, comme pour la route, fonction du coût réel de chaque relation. Cette dépéréquation

---

(1) Orientations pour les transports terrestres. Rapport de la Commission d'Etude présidée par P. GUILLAUMAT. La Documentation française, Paris 1978, p. 14.

a lieu en 1962. De plus un décret de juin 1963 rendait plus souple, sans toutefois l'abolir, le contingentement en matières de transports marchandises. Les préoccupations économiques déjà mentionnées par la loi de 1949 et qui tendaient à resituer les transports dans une économie de marché prenaient alors le pas.

De fait, toutefois, les efforts d'égalisation des charges entre le rail et la route n'ont donné lieu qu'à des mesures à la fois fragmentaires et empiriques. A tel point que la Communauté des Six, après avoir tenté de substituer à la coordination réglementaire une coordination tarifaire, y a renoncé progressivement pour préconiser d'abord la mise en oeuvre des conditions d'une concurrence réelle entre les modes. Cette orientation a été reprise à son compte par le Ve Plan, puis par les options du VIe et enfin par la commission transport du VIIe Plan : "la Commission a noté que l'insuffisante égalisation des conditions de concurrence est un obstacle à l'assouplissement voire à la disparition de ce système de contingentement. Elle estime donc que des mesures devraient être prises en vue d'une application plus stricte de la réglementation économique et sociale d'une part, qu'il conviendrait d'appliquer une politique de vérité des prix d'autre part (...)" (1).

C'est à une conclusion similaire qu'avait abouti le rapport du "groupe de travail sur les entreprises publiques" présidé par M. Nora qui suggère que désormais la vocation essentielle des entreprises publiques soit d'abord de satisfaire leur marché au moindre coût pour elles et pour la collectivité ; c'est également ce qu'énonce le rapport Guillaumat : "Il s'agit bien d'un renouvellement de la notion de service public alors que de multiples alternatives se présentent à l'usager - voyageur ou marchandise - éventuel client du chemin de fer. La SNCF doit retrouver sa faculté de compétition et d'initiative, pour conserver sa place sur un marché devenu dans les faits concurrentiel (...). L'intervention de l'Etat vise donc à organiser un véritable marché des transports et à faire respecter les règles de la concurrence. Liberté de choix des usagers, égalité de traitement des transporteurs au regard des charges et des réglementations qui frappent les entreprises, autonomie de gestion des entreprises, tels sont les principes qui sont mis en oeuvre (...); Enfin le transport routier de voyageurs voit reconnaître - indirectement - ses mérites pour le transport à courte distance, où il doit se substituer à 10 000 km de lignes ferrées d'intérêt local, que les collectivités locales responsables avaient progressivement fermées" (2).

---

(1) Transports et communications. Rapport de la Commission préparation du 7e Plan. La Documentation française. Paris 1976.  
p. 95

(2) Orientations pour les transports terrestres, op. cit. p. 15

Mais, et c'est là que le bât blesse, dans cette recherche d'autonomie de la SNCF, dans sa mise en concurrence aux règles du marché, nécessaire pour son maintien puisque le trafic marchandises assure 60 % des recettes commerciales de la société, l'équilibre ne peut être que précaire à cause de "l'intégration de l'exploitation ferroviaire" qui donne un caractère de production liée à l'ensemble des services. Et dans cette "intégration de l'exploitation", deux types de services posent d'épineux problèmes financiers : les services omnibus et les transports par "wagons isolés en triage".

### Les services omnibus

Pour le premier problème, on sait que les subventions de l'Etat sont très importantes, et que les services omnibus donnent lieu à une compensation appelée "transports de voyageurs à courte distance - maintien en activité des services omnibus" et figurent au titre IV du budget de l'Etat. Cette compensation qui n'a cessé de croître atteint 1300 millions de francs en 1977, et elle ne représente cependant pas l'intégralité de l'effort public en leur faveur puisque les compensations tarifaires dont bénéficient les usagers de ces lignes et qui s'élèvent à 200 millions de francs n'y sont pas intégrées. Ces dernières sont reprises dans les articles budgétaires concernant les réductions sociales sans qu'on puisse opérer une distinction entre le réseau principal et les lignes omnibus. Ces lignes ne constituent pas un ensemble homogène, et leur définition ne paraît pas obéir à des critères clairs : elles résultent d'un constat bilatéral entre la SNCF et l'Etat d'une situation de fait. La Société nationale a ainsi l'obligation de faire circuler un certain nombre de trains ou de services routiers selon des horaires et avec des arrêts qu'elle ne peut modifier sans l'accord des autorités de tutelle. Cette liste ne rassemble donc pas l'intégralité des services voyageurs déficitaires, mais elle limite aux lignes mentionnées les droits à compensations, qui en tout état de cause ne portent que sur les charges "éludables" des services omnibus : les coûts fixes sont supportés par le compte d'exploitation de la SNCF que cette dernière au terme de la convention passée avec l'Etat doit par ailleurs équilibrer.

La SNCF exploite ainsi plus de 13000 km de lignes dont la fonction est essentiellement rurale ; le déficit y est très important... et leur transfert sur route était envisagé : le premier contrat de programme, conclu en 1969 entre l'Etat et la SNCF avait prévu le transfert sur route ou la fermeture des services ferroviaires sur 10000 km de lignes. L'avenant à ce contrat de programme, en 1971, avait confirmé ce chiffre mais en en allongeant le délai de réalisation. Le gouvernement a interrompu en 1974, ces transferts ou suppressions de service, et donc seulement 6439 km ont été affectés par les mesures figurant au contrat. Cette interruption renvoie semble-t-il, beaucoup plus à des raisons et des blocages politiques qu'aux raisons d'économie d'énergie invoquées : les élus locaux ne pouvaient que se montrer hostiles à cette politique de fermeture ou

CARACTERISTIQUES DES SERVICES OMNIBUS  
(Exercice 1975)

	longueurs (en km)	trafic (en M de vk)	charges hors taxes (M de F)	recettes nettes (en M de F)	déficit (en M de F)	densité de trafic vk/ vk/km/j	déficit au km de li- gne (1000 F)	déficit au vk (en millions)
Grande cou- ronne pari- sienne (ré- gion Ile- de-France)	848	462,5	97,7	57,7	39,0	1 334	46,0	8,4
Banlieues principales (13 grandes aggloméra- tions de 400 000 h.)	3 708	1 475,7	435,4	198,4	237,0	950	63,9	16,1
Banlieues des autres villes (34 autres villes)	4 026	683,5	262,6	94,5	168,1	436	41,8	24,6
services in- tervilles et ruraux	13 210	1 555,2	740,3	221,2	519,1	312	39,3	33,4
Ensemble	21 792	4 176,9	1 535,0	571,8	963,2	494	44,2	23,2

de transferts sur route à la fois pour des raisons fiscales (le déficit des services omnibus est finalement pris en charge par la fiscalité nationale) et pour des raisons plus directement politiques : même si la clientèle représente un faible nombre d'usagers, il était difficilement acceptable d'envisager le transfert ou la fermeture vis à vis des populations. Sans mentionner la dimension symbolique que souvent ces lignes possèdent, même pour des non usagers.

Le transfert de la responsabilité et de la tutelle de ces lignes omnibus aux Etablissements publics régionaux (E.P.R.), tel que prévu dans le décret du 30 août 1977, est susceptible de modifier fortement le problème. En effet si l'Etat s'est engagé à verser "chaque année aux établissements publics régionaux une somme égale au montant en valeur actualisée des économies réalisées dans le financement des services omnibus et résultant des décisions prises sur leur proposition en application du schéma régional de transport" (art. 2), l'actualisation "sera déterminée par référence à l'évolution de l'indice des prix du produit intérieur brut marchand..." et les EPR pour financer des dépenses d'étude, d'aménagement et de fonctionnement des transports collectifs "utiliseront à cet effet les contributions qu'ils recevront, notamment celle prévue à l'article 2 ainsi que le cas échéant, leurs ressources propres" (art. 3). C'est souligner que presque obligatoirement, alors que les coûts ont toute probabilité de croître plus vite que l'indice des prix les EPR devraient soit faire appel à leurs ressources, soit consentir à fermer des lignes surtout s'ils doivent en plus financer l'achat de matériel roulant pour remplacer celui vétuste de la SNCF. De plus, comme le souligne le rapport Guillaumat, l'assiette du transfert de ressources nationales à la région n'est pas équitable puisque "certains départements voire certaines régions, ont procédé de longue date à la fermeture de leurs lignes omnibus" et qu'elle "n'est pas neutre sur le plan économique car elle fonde l'amélioration d'un système de transports sur la disparition d'un de ses constituants..." (1). En tout état de cause, l'application du décret devrait conduire à ce que les EPR proposent à l'Etat des fermetures assez nombreuses de lignes, avec ou sans transfert sur route, ce qui réduirait d'autant les montants compensatoires directs de l'Etat pour un service contracté, et ce qui permettrait également à la SNCF de réduire ses coûts fixes en "contractant" son réseau.

De plus, la négociation de concession avec la SNCF par les EPR risque de conduire, si le règlement FC 12 J (2) est appliqué, à faire payer aux collectivités une partie plus ou moins importante des charges de la SNCF et qui ne correspondent pas aux coûts réels des lignes subventionnées. De là, la revendication des EPR, des SRE

---

(1) Orientations pour les transports terrestres op. cit. p. 80

(2) La liste des services omnibus compensés

ou des OREAM, comme en Lorraine par exemple, d'arriver au "coût moyen réel tel qu'il résulte des charges de personnel et de matériel pour chaque ligne et non pas sur la base de moyennes nationales" (1).

### Les wagons isolés en triage

Le transport par wagons isolés, qui représente environ la moitié du trafic marchandises ferroviaire est le plus exposé à la concurrence routière, et de ce fait il constitue l'enjeu le plus important de la coordination rail-route. A l'occasion des études préliminaires à son plan d'entreprise, la SNCF a évalué les conséquences de l'abandon total des acheminements utilisant les triages, c'est-à-dire plus des deux-tiers du trafic par wagons isolés. Il ressort de cette analyse qu'une réforme aussi radicale n'est pas une solution efficace aux difficultés d'équilibre de la SNCF. Par contre, la SNCF aurait retenu la réduction de la dispersion actuelle des installations banales ouvertes à tout trafic et à tout moment pour conserver un nombre restreint de structures d'accueil bien situées et bien aménagées. Aux autres points de vente, la SNCF n'assurerait plus que les transports programmés de telles sorte que les conditions de dessertes restent à un coût acceptable par le client et la société nationale. Cette transformation de l'offre ferroviaire permettrait d'éviter que les dépenses d'exploitation sur les derniers kilomètres du parcours ne dépassent le niveau de recette totale du transport. La SNCF a ainsi testé plusieurs réseaux concentrés :

- . un réseau concentré "charges complètes" et trafic susceptible de l'emprunter : avec un réseau de 18000 km et de 1537 zones, environ 90 % du trafic actuel des wagons isolés seraient acheminé.
- . un réseau concentré "voyageurs + trains complets" représenterait 20600 km, mais ses performances en matière de wagons isolés ne seraient qu'à peine supérieures au réseau de 18000 km ;
- . un réseau concentré faisant "l'enveloppe" d'un réseau de 12000 km pour les services voyageurs rapides et express ; d'un réseau de 5000 km permettant l'acheminement de l'ensemble du trafic marchandise par trains complets ; d'un réseau de 18000 km permettant de desservir toutes les gares dont le trafic annuel dépasse 30000 t. par an. Un tel réseau représenterait 20400 km de lignes et pourrait transporter 94 % (96 en tonnage) du trafic total par wagons isolés.

---

(1) entretien. Notons que finalement la convention type réglant les rapports financiers entre la SNCF et les EPR (arrêté du 19 avril 1978) ne tient compte que partiellement de ce souhait : l'article 7 en particulier réfère le calcul de la participation des EPR, dans certaines situations, à "l'ensemble des lignes ferroviaires omnibus compensées par l'Etat..."

### 3 - LA COORDINATION DES TRANSPORTS ET LA CONCURRENCE

Il apparait ainsi comment presque tous les problèmes de la coordination des transports sont dominés par la question du rail, de sa place dans les transports de personnes et de marchandises, et de sa place dans un fonctionnement des transports fondé uniquement ou presque sur la concurrence du marché. Deux mouvements affectant la voie ferrée sont en effet en cours.

- . La recherche sinon la nécessité, imposée par l'Etat à la SNCF d'équilibrer ses comptes d'exploitation pour arriver à être en situation de concurrence réelle avec les autres transporteurs de marchandises, routiers en particulier (1). Et cette recherche ne semble pouvoir passer que par la fermeture de certaines lignes ou par la transformation de certains services, en particulier pris en charge par la SERNAM (Service national des messageries) développant le transport par expédition.
  
- . La diminution des subventions et compensations aux services omnibus par une meilleure coordination rail et route, mais dont là également il est attendu une certaine modernisation et une certaine amélioration à travers le jeu de la concurrence et des règles du marché. Cette diminution des coûts devrait, encore, pouvoir être obtenue par la fermeture ou le transfert de lignes sur route. En effet, si les techniciens sur le terrain formulent avec plus ou moins de prudence que "l'un des objectifs - inavoué - de la procédure des Schémas régionaux de transport est de poursuivre, cette fois de plein accord avec les collectivités locales et régionales, les opérations de restructuration du réseau secondaire de la SNCF, interrompues en 1974" (2), les administrateurs dans les appareils centraux sont plus directs : "les propositions de suppressions (de services omnibus) émanant de la région n'ont pas à s'appuyer sur des justifications ; de même il serait convenable que l'EPR puisse demander et obtenir la suppression de l'ensemble des omnibus et récupérer la masse financière correspondante" (3). Enfin les membres du groupe central de coordination des schémas régionaux ne cachent pas que "la difficulté de replacer sur le plan politique le problème de la fermeture des lignes dans un cadre suffisamment motivant avait entraîné l'idée de reprendre l'affaire avec les Préfets des régions concernées. Comme à cela,

---

(1) Soulignons, à notre propre étonnement au début, que dans nos lectures et dans nos entretiens il a été très peu fait mention de la voie d'eau.

(2) Entretien

(3) Réunion du groupe technique des schémas régionaux de transports

s'est ajoutée la crise de l'énergie, la convergence des deux éléments a abouti en définitive à la décision d'élaborer les schémas régionaux" (1). Il ne s'agit plus de transfert, mais de fermeture ; ce que confirme, semble-t-il, la position des représentants du ministère des finances.

Il y a ainsi convergence apparente vers la fermeture des lignes, qui paraît constituer de la sorte la condition de la fin des contrôles étatiques tels que la loi et le décret de 1949 les avaient mis en place, et du retour à une situation de concurrence réglée et régulée par le jeu du marché (puisque même si les EPR devaient participer au financement de certains services de transports, ils le feraient en principe au moindre coût puisqu'ayant mis en concurrence, pour passer la convention, l'ensemble des transporteurs, y compris la SNCF). Cependant cette convergence apparente de la politique de l'Etat dans le domaine des transports renvoie en fait à des objectifs assez largement extérieurs au secteur, même si ce dernier est susceptible de venir moduler les solutions mises en place.

"La politique suivie jusqu'à présent consistant à laisser les transports de marchandises se développer dans l'économie de marché sera maintenue. (...) En particulier, l'action commerciale du chemin de fer et du transport fluvial devra être modifiée pour devenir aussi incisive que celle du transport routier" (2)... De la sorte s'"il faut reconnaître que malgré de très gros efforts effectués par les pouvoirs publics et les organisations professionnelles, la loyauté de la concurrence n'est guère respectée (...), nous sommes maintenant dans une période difficile qui devrait être caractérisée par une moindre croissance du volume de la production intérieure brute ainsi qu'un redéploiement de cette croissance. La croissance du transport routier devrait en être ralentie ; après une période difficile d'adaptation, que la baisse d'activité actuelle a apportée, il devrait en résulter un assagissement de la concurrence avec le renforcement des entreprises bien gérées financièrement et la disparition d'entreprises marginales dont la seule politique a été la fuite en avant dans l'accroissement du chiffre d'affaires" (3). Si nous avons reproduit aussi largement un extrait d'un article de l'adjoint au directeur des Transports terrestres, c'est qu'il nous paraît synthétiser une part importante de ces objectifs extérieurs au secteur que nous mentionnions.

---

(1) Entretien

(2) G. DOBIAS Les transports terrestres. Administration n° 89 sept. 1975 p. 27

(3) Ibid. p. 26

"Moindre croissance et redéploiement de cette croissance" ne peut que signifier que les tonnages et les flux de transports de marchandises vont se modifier, ainsi que la nature des produits et des biens transportés entraînant une certaine transformation du secteur. Le XIVème rapport de la commission des comptes des transports de la nation confirme ces évolutions : allongement des distances, accroissement des tonnages et modification de la structure des transports par produits transportés : réduction des combustibles minéraux et des produits agricoles et alimentaires, accroissement des exportations par transports terrestres, ce qui traduit leur développement dans le cadre de la CEE.... On saisit ici les effets sur les transports de marchandises de l'internationalisation et de la division du travail à l'échelle européenne. Parallèlement ces mouvements se traduisent par la croissance rapide du parc non pas tellement en nombre mais en gros porteurs, traduisant la capacité croissante des gros porteurs professionnels supérieurs à 20 t. (1). Le "renforcement des entreprises bien gérées" devrait en effet rendre le secteur français des transports compétitif tant par les prix de transports pratiqués sur le territoire national qu'en Europe. De nouveau, c'est le développement des transports dans le cadre de l'internationalisation et de la division du travail à l'échelle supra-nationale.

- Quant aux transports de voyageurs "le système actuel apparaît à la fois trop centralisé pour ce qui concerne les services ferroviaires et trop décentralisé pour les services routiers. C'est sans doute le niveau régional qui est le plus adapté pour l'ensemble des décisions administratives et financières à prendre"(2). Si nous laissons de côté pour l'instant le cadre administratif et financier, privilégier le niveau régional plutôt que le niveau départemental, cadre traditionnel de la coordination, nous paraît renvoyer aux caractéristiques des bassins d'emplois et de main-d'oeuvre et à celles des marchés de consommation, c'est-à-dire aux échelles territoriales où de plus en plus ces bassins et ces marchés se structurent (3). Et dans les tentatives de fermer ou de transférer sur

(1) Parmi les évolutions dressées par les rapports de la Commission des comptes des transports, il y a eu des ralentissements, voire des chutes en 1975, mais qui ont cessé dès 1976 pour reprendre les trends même si c'est à des rythmes moins rapides. Ces phénomènes semblent dus pour l'essentiel aux mouvements de stockage et de déstockage, ce qui expliquerait l'amplification du mouvement de conjoncture.

(2) G. DOBIAS - op. cit. p. 25

(3) Voir notre rapport Appareils d'Etat et transports régions de personnes.

route les lignes omnibus ou de les faire prendre en charge par les E.P.R., il y a la volonté de faire coller plus directement les systèmes de transports aux mouvements sociaux ou territoriaux qui affectent l'organisation spatiale : modification de la structure d'emploi, modification des activités économiques, industrielles, de services ou commerciales, modification des formes et des contenus de consommation... ensembles de modifications ayant des dimensions territoriales immédiates et auxquelles le rail étant par nature rigide ne peut que très difficilement s'adapter. De plus en perpétuant le chemin de fer à faible et moyenne distance, le risque serait de structurer trop fortement les bassins de main-d'oeuvre et les marchés de consommation en sous bassins et en sous marchés, obstacles aux conditions actuelles de mobilité du capital et de réalisation de la valeur à travers les multiples formes de consommation marchande.

#### 4 - LA COORDINATION DES TRANSPORTS ET LES INFRASTRUCTURES

Les problèmes de la coordination des transports tels qu'évoqués jusqu'ici dans leurs rapports avec les échelles et les cadres territoriaux, avec la place et l'importance du rail et du réseau ferré, et avec les conditions de la concurrence mettent en lumière, explicitement ou implicitement, la façon dont les instances publiques posent, définissent voire résolvent des problèmes de nature et d'importance très diversifiées. Les politiques de coordination et d'harmonisation des transports apparaissent comme des modalités privilégiées d'intervention des instances publiques dans des champs économiques et sociaux beaucoup plus vastes qui sont ceux de la mobilité des hommes et de la circulation des marchandises. A travers la coordination ou l'harmonisation, qu'elles prennent des formes techniques, réglementaires ou tarifaires, il y a en quelque sorte une réduction administrative des problèmes de mobilité et de circulation à des modalités de fonctionnement inter-modal ou de concurrence, mais sans que jamais ou presque ne soient prises en compte les conditions économiques et sociales porteuses ou créatrices de ces "besoins" de mobilité ou de circulation, ni les conditions matérielles, ou plus précisément encore, infrastructurelles, permettant l'exercice de ces activités de transports.

Cette réduction administrative s'accompagne d'une technicisation des problèmes de transports - ou du moins des termes dans lesquels ils sont posés par et dans les appareils étatiques, ce qui induit largement les termes dans lesquels des réponses et des solutions peuvent être proposées - ainsi que d'une naturalisation des notions de mobilité et de circulation - c'est-à-dire que ces notions dans les usages et les pratiques des administrations tendent à avoir des contenus et des significations indépendantes des conditions matérielles, sociales et historiques dans lesquelles les phénomènes et les processus qu'elles désignent s'actualisent et se développent. Des expressions couramment utilisées par les praticiens de l'administration ou des collectivités comme celles de "besoins de transports" ou de "besoins de mobilité" nous semblent, jusqu'à un certain point illustrer ces mouvements de technicisation et de naturalisation, supports et conséquences de la réduction administrative évoquée.

Au delà de ces mouvements - sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir - ce qui paraît dominant sinon déterminant dans les façons de développer des "problématiques" portant sur les transports, ou d'envisager des modifications et des transformations des processus d'organisation et de coordination des transports collectifs, réside dans les volontés affirmées de ne pas dépasser le cadre strict des services fournis aux usagers par les transports collectifs.

Ainsi par exemple dans les lettres adressées aux Préfets de Région, tant celle du 28 février 1975 adressée aux six régions "pilotes" que celle adressée en avril 1976 aux "nouvelles régions à schéma régional de transport", R. Grégoire, président du Groupe Central de coordination des Schémas régionaux de transport confirmait que l'objectif général de ces schémas était "d'améliorer la qualité de service fourni aux usagers par les transports collectifs ferroviaires et routiers au niveau de la région, dans le respect des objectifs globaux de développement régional, tant au plan économique que social, et avec la préoccupation de faire les meilleurs choix économiques possibles" (1). Et au cas où la lecture en creux ne serait pas suffisante, R. Grégoire précisait dans la lettre d'avril 1976 d'une part que "en ce qui concerne la réalisation proprement dite de l'étude du schéma, elle me paraît entrer de façon générale dans le rôle du Service Régional de l'Equipement", et d'autre part ces schémas "ne peuvent comporter des opérations d'infrastructure que très limitées et à titre exceptionnel".

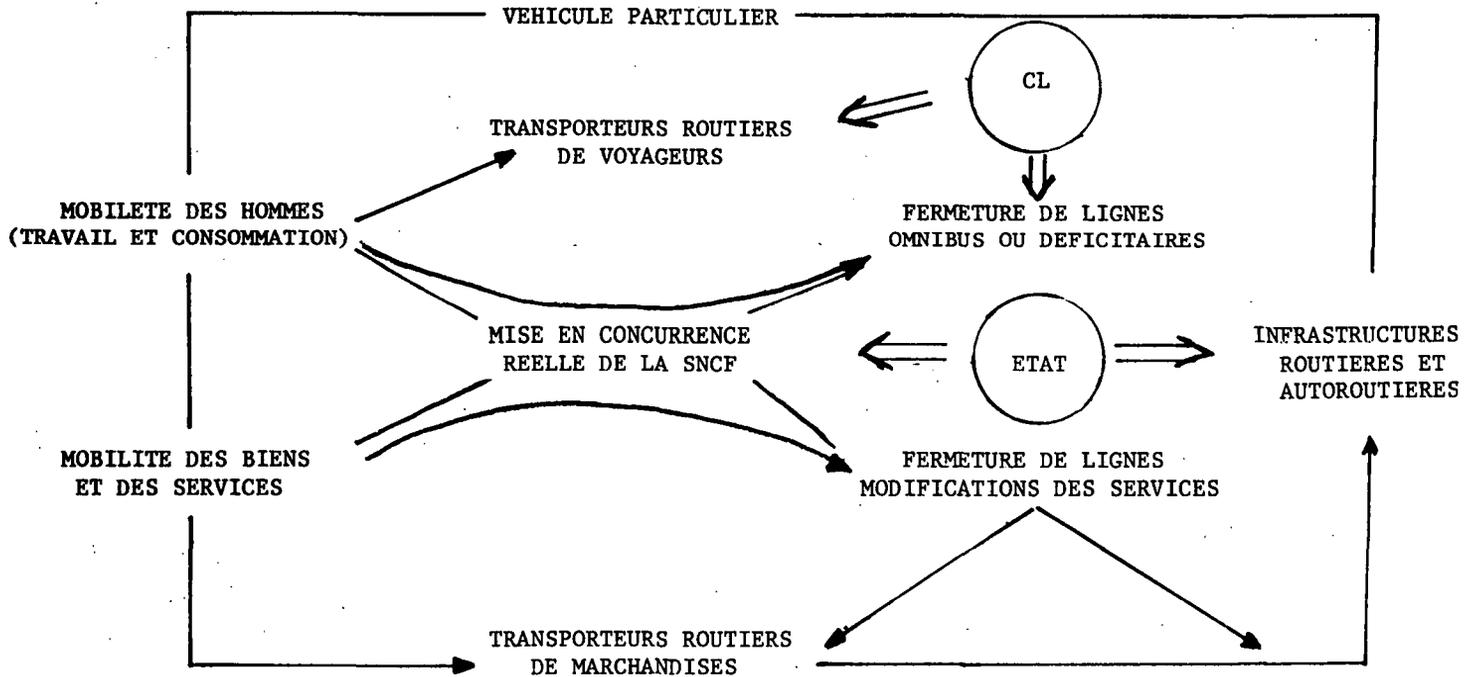
En d'autres termes, les transformations économiques et sociales ainsi que les objectifs régionaux de développement doivent être médiatisés par les services de l'Equipement, tandis que les problèmes d'infrastructures doivent être écartés. Le champ du transport régional de voyageurs est ainsi délimité et borné dans un cadre technique et administratif sinon précis du moins strictement caractérisé.

Cette caractérisation est liée à un certain nombre de dimensions dont certaines méritent dès maintenant d'être soulignées, sinon explicitées.

Traiter d'un côté des schémas de transports collectifs régionaux ou départementaux (dans la mesure où l'actualisation des plans départementaux s'avère nécessaire après l'approbation du schéma régional) et de l'autre des schémas d'infrastructures, routières ou ferrées ne peut être interprété seulement comme l'effet d'un cloisonnement fonctionnel de l'administration d'Etat, dans la mesure où il est apparu, à de nombreuses reprises, que lorsque ce cloisonnement devait être dépassé des formules diverses le permettaient. Plus fondamentalement, cette dichotomie apparaît comme la conséquence de trois faits majeurs :

---

(1) Lettre du 28 février 1975 et du 16 avril 1976 de R. Grégoire aux Préfets des Régions ayant engagé ou désirant s'engager dans la réalisation des schémas régionaux de transports.



- les transports collectifs régionaux ne rencontrent pas, apparemment, d'enjeux jugés comme suffisamment vitaux ou importants pour l'ornisation des espaces régionaux ; il n'est pas nécessaire du même coup de disposer d'hypothèses de redistribution d'investissements lourds en fonction d'alternatives de politiques de transports. Les enjeux restent faibles, en effet, puisque d'une part la motorisation des ménages croît, même si elle reste encore loin de permettre le déplacement individuel pour tous les membres des ménages, et que d'autre part les déplacements des individus restent dans l'ensemble à l'échelle d'une attraction urbaine ou d'un bassin d'emploi, c'est-à-dire en fait assez ou très localisés. De plus les transports scolaires ou les transports d'entreprise complètent les conditions de mobilité quotidienne. Rappelons que ces transports, sans être explicitement hors schéma, doivent simplement être pris en compte (1).
- l'examen de redistributions possibles d'investissements d'infrastructures entre alternatives de politiques, c'est-à-dire entre modes et entre zones, mettrait en jeu d'une part l'organisation territoriale, sociale et économique de la région, et d'autre part les processus et les modalités de financement liant les différents niveaux de compétence administrative et politique. Mais mettre en branle en même temps conditions d'organisation territoriale et conditions des relations entre les différents niveaux administratifs et politiques représentait une oeuvre difficile, sinon périlleuse car risquant de conduire assez vite à des remises en cause de la légitimité de l'intervention de l'Etat central dans les transports régionaux.
- la mise en concurrence du transport ferroviaire avec le transport routier, en tous les cas pour ce qui concerne les transports de marchandises, devait être accompagnée, là également pour des raisons de légitimité sociale, par des modulations régionales des financements des déficits des lignes omnibus. C'est-à-dire que la liberté fournie à la SNCF ou devant lui être fournie de pouvoir fixer ses tarifs pour les trafics de marchandise devait être accompagnée de modalités différentielles de prises en charge des coûts et des déficits des lignes de voyageurs : des compensations selon des modes de calcul fondés sur des moyennes ne rendaient pas réellement légitime la liberté en matière de marchandises.

Ces trois dimensions sont étroitement liées, et dans une large mesure les schémas régionaux de transports de voyageurs apparaissent comme des solutions pour répondre aux problèmes posés : d'une part

(1) Secrétariat d'Etat aux Transports. Références méthodologiques pour l'élaboration des schémas régionaux de transports collectifs. La Documentation Française, Paris 1976, En particulier fascicule 1.

ne pas mettre en jeu ni des forces économiques et sociales importantes, et leurs équilibres toujours instables, d'autre part ne pas affecter le fond des rapports et relations entre collectivités territoriales et administrations centrales de l'Etat, tout en permettant des modalités de financement ou de substitution des lignes ferroviaires voyageurs déficitaires, qui permettent par ailleurs à la SNCF de se plier à la concurrence dans le secteur marchandise.

CHAPITRE II

LA REGION : CADRE PRODUIT PAR L'ETAT

## 1. LES REFERENTS IDEOLOGIQUES

Poser les problèmes comme nous avons commencé à les poser nécessite et permet, tout à la fois de s'interroger plus largement sur les représentations et les dimensions idéologiques des transports collectifs. En effet, jusqu'à un certain point, il apparaît que les schémas régionaux de transports de voyageurs ont mis en oeuvre et en résonance des éléments de représentation sociale et idéologique importants, d'autant que les initiateurs eux-mêmes des schémas se sont appuyés sur certains de ces éléments.

### 1.1. Les économies d'énergie

Le thème des économies d'énergie a été développé assez largement, en tous les cas à partir de 1974 puisque, rappelons-le, le principe de l'élaboration et de la mise en oeuvre des schémas a été adopté lors d'un Conseil des Ministres portant sur l'énergie et les économies à faire dans ce domaine. Or, il faut immédiatement souligner que de telles économies ne sont sensibles qu'à condition que la promotion et le développement des transports collectifs régionaux induisent de moindres utilisations de transports individuels, ou tout au moins que l'augmentation de la mobilité se porte de façon préférentielle sur des modes collectifs.

Les faits observés montrent que sauf rares exceptions, les transports collectifs une fois améliorés transportent des captifs qui soit n'auraient pas fait le déplacement, soit l'auraient fait ou le faisaient comme passager, et non comme conducteur, d'un mode individuel. En effet, par exemple l'accroissement du nombre de voyageurs de la SNCF avec la mise en place et le développement de Métrolor, entre Thionville et Nancy, traduit le report sur le train d'un nombre important de passagers de véhicules individuels, qui retrouvent ainsi une liberté relative en termes de choix d'horaires, et traduit également l'entrée dans la mobilité de ceux qui auparavant n'effectuaient pas le trajet, soient qu'ils travaillaient sur place, ou dans une autre situation migratoire, ou encore qu'ils ne travaillaient ou n'étudiaient pas (1). Un autre exemple peut-être avancé à partir des travaux sur les transports collectifs de personnes dans les Bouches-du-Rhône, département pourtant très urbanisé : dans les hypothèses les plus optimistes, il était prévu une augmentation de moins de 15 % de la fréquentation des transports collectifs, et encore cette augmentation correspondait pour une large part à une mobilité accrue des personnes peu ou pas mobiles.

(1) SNCF-OREAM-Lorraine-CETE de l'Est - Les déplacements de personnes dans l'axe mosellan, 1975.

Il faut d'ailleurs noter que si ce thème des économies d'énergie a pu être développé au début des travaux des schémas régionaux, il n'a été que peu repris par la suite (1). Plus concrètement, on peut cependant estimer que ce thème a conforté une certaine image sociale des transports collectifs par rapport aux transports individuels car mettant en jeu des éléments de responsabilité collective, de frein à la croissance sauvage et au développement de plus en plus incontrôlable de l'automobile, et de nuisances moindres.

De plus, et c'est peut-être là un point important le thème des économies d'énergie allait de paire avec une des dimensions très structurantes de l'image des transports collectifs, celui de coût social faible. Mais comme d'autre part, nous l'avons déjà mis en évidence, il n'était pas question de lier les problèmes d'infrastructures aux transports, l'appel aux économies d'énergie a pu fonctionner, du moins pour un temps, comme la référence mythique à un coût social moindre de la mobilité, puisque par ailleurs l'usage de la voiture et du véhicule individuel n'était pas pénalisé.

Notons toutefois qu'il y a eu à travers le thème des économies d'énergie renforcement de l'image des transports collectifs.

## 1.2. Les objectifs de développement régional

Il ne paraît pas nécessaire ici de s'apesantir très longuement sur les notions de cohésion régionale ou de plan régional dans la mesure où la critique plus ou moins en règle de l'idéologie de l'aménagement du territoire, au sein de laquelle s'insèrent les notions de schéma de développement régional ou métropolitain a déjà été longuement développée (2). Contentons-nous de souligner que si certaines régions sont susceptibles de s'affirmer elles-mêmes comme régions, beaucoup sinon la plupart, ne le sont que par la décision de l'Etat central et de la DATAR en particulier.

(1) Il a même été reconnu explicitement que ce n'était pas sur cette base que les choix en matière de schéma pouvaient être menés.

(2) De P. VIEILLE - L'idéologie urbaine de la technostructure. Espaces et sociétés, n° 6-7. juillet 1972, à A. LIPIETZ - Le Capital et son espace, Maspero, 1977 et R. DULONG - Les régions, l'Etat et la société locale - P.U.F. 1978

En ce sens, vouloir développer les transports collectifs sur la base d'un schéma régional est une décision "créatrice" de région : cette décision, ministérielle induit la reconnaissance d'un cadre nouveau pour le traitement de problèmes qu'elle énonce elle-même comme régionaux et pour lesquels elle propose un code spécifique de traitement.

Dans cette perspective, il ne nous paraît pas du tout étonnant que les premières initiatives en matière de plans globaux de transports collectifs de voyageurs aient été prises par des OREAM (cas de la Lorraine) ou par le Préfet (cas des Bouches-du-Rhône) car dans un cas comme dans l'autre il s'agissait d'affirmer, de créer un cadre où les problèmes étaient posés d'abord à une échelle territoriale donnée sans qu'il y ait correspondance, et même peut-être au contraire, avec les conditions sociales et économiques concrètes.

Ainsi la situation lorraine : pour donner consistance à la région, l'OREAM, outre les études et les schémas d'aménagement qui constituent la part importante de l'activité d'un tel organisme s'est intéressée très vite aux problèmes de transports, d'abord avec Métrolor, puis avec un schéma global. En effet Métrolor malgré sa "réussite", conservait l'inconvénient de centrer la région uniquement sur la métropole, alors que justement il s'agissait, avec un Conseil régional nouvellement créé, de "produire" la région et de fournir un support à la prise de conscience de "la solidarité nécessaire"(1). Et de fait la façon dont a été menée l'élaboration du schéma régional de transports collectifs laisse apparaître une réalité plus complexe : les travaux et réflexions ont été assez peu menés sur une base géographique réellement régionale, mais beaucoup plus par rapport à des bassins d'emplois particuliers et différenciés ; les zones rurales veulent se développer au même titre que le reste de la région, et le souhait de leurs élus n'est pas simplement de survivre, ce que pourrait laisser croire certaines propositions ou options du schéma, en particulier à travers les expérimentations en milieu rural, dont un bon nombre reviennent en fait à organiser la desserte ville-campagne (par exemple l'arrondissement de Château-Salins ou de Mirecourt). A travers la mise en place du schéma, les transports qui devraient "décloisonner" engendrent des effets inverses, aussi n'est-il pas étonnant que certains élus ruraux ne soient qu'à demi convaincus par la nécessaire solidarité régionale. Ce qui d'ailleurs fait dire inversement aux responsables administratifs que "les régions et les collectivités locales entrent à reculons dans la décentralisation, et qu'heureusement nous la voulons, sans cela elle ne se ferait pas" (2).

(1) Rappelons : Métrolor en 1970 "ébauche d'un schéma des grandes relations régionales" ; Plan régional des transports de personnes engagé en 1972. La loi créant et organisant les régions est du 5 juillet 1972.

(2) Entretien.

### 1.3. Les méthodes

Le code spécifique de traitement de problèmes ainsi posés comme régionaux fait largement appel aux dimensions méthodologiques d'élaboration de ces schémas régionaux. En effet, dès l'instauration de régions pilotes, il a été constitué "un groupe technique" chargé d'élaborer des directives et des références méthodologiques. S'étant réuni régulièrement de juillet 1974 à décembre 1975, ce groupe a pu échanger des informations sur les diverses méthodes utilisées, et proposer une méthodologie générale qui, si elle est restée assez ouverte et souple a pu cependant apparaître à beaucoup comme "les articles d'un manuel à suivre". D'autant qu'explicitement les directives ministérielles précisait qu'un "comité directeur constitué de Conseillers régionaux et éventuellement de membres du Comité économique et social (...) définit le réseau d'intérêt régional, et éventuellement, les autres secteurs d'intérêt régional à étudier" (1).

De la sorte il y a présélection des liaisons dites régionales mettant en porte à faux l'ensemble des références dites méthodologiques et techniques. D'autant que cette même note concluait "l'approbation du schéma doit être globale : en effet pour garder au schéma sa cohérence, il est essentiel d'éviter un choix de liaisons dans le réseau étudié" (2). Comme parallèlement il était instamment demandé aux techniciens de ne pas faire appel à des modèles compliqués et même de ne pas "chercher à prévoir quantitativement la demande de transport de personnes par moyen collectif" (3), il apparaît en l'occurrence que la méthodologie et les techniques d'évaluation constituent beaucoup plus un habillage que des bases réelles.

On retrouve là l'importance accordée au cadre régional et à ce besoin de "cohérence" beaucoup plus important que des données réelles sur les déplacements, leurs motifs et leurs nombres. Ce qui était également dit sous une autre forme lorsqu'il était conseillé en avril 1975 aux membres locaux et régionaux du groupe technique central d'insister beaucoup plus, pour justifier l'intérêt d'une opération d'amélioration de service, sur le caractère social ou sur les contributions à l'aménagement régional plutôt que sur la rentabilité financière ou collective (4).

(1) Secrétariat d'Etat aux Transports. Direction des transports terrestres. Note : le schéma régional de transports collectifs, 23 juillet 1975.

(2) Souligné par nous.

(3) Groupe central de coordination pour les schémas régions de transports. Note E1/104 du 5 juin 1974.

(4) Entretiens.

Dans ce contexte, il est assez paradoxal de considérer la masse d'études, de travaux et de calculs que l'OREAM-Lorraine et le Service régional de l'Équipement ont mené avec l'assistance du bureau d'étude MATRA pour arriver finalement à un schéma que le groupe central qualifie lui-même "de plus classique". Ou peut-être au contraire, est-ce pour cela, les dimensions techniques ayant finalement pesé dans les choix finaux, du moins en apparence puisque "les modèles utilisés ne paraissent pas pertinents" (1). En effet, dans la situation lorraine, l'étude du plan global de transport ayant été engagé avant que la DTT et la DATAR précisent que la région était le cadre pour élaborer un schéma, le recours à un appareil technique important était sans doute nécessaire pour légitimer les propositions régionales. En schématisant quelque peu, on peut considérer que c'est sur la base d'une légitimation technique que l'OREAM Lorraine s'est avancée et a essayé de faire avancer l'idée régionale, alors que cela serait beaucoup plus sur une base idéologique et administrative que l'administration centrale s'est avancée. Sans doute cette différence doit elle être interprétée comme l'effet de la nécessité où l'OREAM se trouvait de justifier sa propre légitimité régionale, ce qui bien sûr n'était pas le cas ni pour la DATAR ni pour la DTT.

Ainsi peut-on penser après une revue rapide de ces trois domaines, l'énergie, la cohérence régionale et les références méthodologiques, que les enjeux réels de la réorganisation des transports régionaux de personnes sont ailleurs et qu'il y a un certain "brouillage" idéologique tendant à privilégier le cadre régional. Cela mérite qu'on s'y arrête quelque peu.

(1) Entretiens.

## 2 - ENTRE L'ETAT ET LA REGION : LES TRANSPORTS

Au delà des conditions réelles de mobilité apparaît la représentation que s'il y a différences dans les pratiques de mobilité et de transports, elles ne doivent pas (plus ?) correspondre à des différenciations socio-territoriales, effets de la présence conjointe d'archaïsmes économiques et sociaux et de modernité, et qu'elles ne doivent correspondre qu'à des situations différentielles d'utilisation de modes de transports ou de choix d'habitat. A travers l'appel à la région comme cadre, il y a en quelque sorte imposition de l'unification territoriale et de son idée, du moins à cette échelle.

Ainsi c'est d'abord du point de vue d'une offensive idéologique que l'on peut parler ici d'idéologie régionale : elle tend en effet à envahir les discours - nous aurions pu encore multiplier les références et les citations - que répercutent les agents de l'administration étatique, discours qui constituent simultanément une parole de la société sur elle-même, sur son éthique et ses buts, qui se déroulent sans correspondance particulière avec des actions de politique régionale, et qui produisent un ensemble idéologique servant à légitimer certaines options. L'efficacité sociale, finalement, tient donc tout à la fois d'une diversion, d'une justification et de la production d'un cadre nouveau pour l'action publique.

Dans cette offensive toutefois les éléments d'idéologie régionale ont des rôles propres : oeuvrer dans le sens du masquage de différences prenant corps dans les formes et les contenus de division de l'espace et dans les dimensions de développement inégal que cette division de l'espace traduit ; mais en même temps désigner les inégalités sociales engendrées par le développement économique. En soulignant, dans les pages précédentes, la nécessité pour les techniciens de mettre en avant le caractère social ou d'aménagement du territoire des liaisons retenues plutôt que les problèmes de rentabilité, nous mettions déjà en évidence cette ambivalente de désignation et de masquage de ces traits idéologiques : il y a évidence des pratiques de transports, sans que cette évidence puisse renvoyer à autre chose qu'aux modes de vie ou à l'unité régionale.

Et en renvoyant aux modes de vie - améliorer la qualité des pratiques de déplacement - ou à l'unité voire à la cohérence régionale, les conditions concrètes et réelles d'éclatement et d'inégal développement de l'espace et du territoire sont évacuées. L'action étatique qui va justement se matérialiser directement ou indirectement dans les réseaux d'infrastructures routières, autoroutières ou ferrées, et dans les équipements importants est en quelque sorte niée.

En attribuant à l'amélioration des conditions de transports - amélioration susceptible d'être réelle par ailleurs, ce qui permet justement de soutenir les représentations sociales plus vastes et surtout la légitimité de ces dernières - les problèmes posés par la division du travail, par l'accès social différentiel aux moyens de consommation individuels ou collectifs, la question des transports réfère simplement aux formes territoriales et aux modes de vie, qui peuvent alors servir de cadre de représentation, voire même d'alibi, aux déficiences sociales. L'espace et la région, ou plus précisément l'espace de la région, comme désignation idéologisée de la répartition territoriale des forces productives et des moyens d'entretien et de reproduction de la force de travail donnent sens aux interventions étatiques, comme médiatrices entre des aspirations sociales et leurs traductions matérielles dans l'espace : par la "magie" des transports régionaux, l'espace devient isomorphe.

La transmission des problèmes de transports collectifs de l'Etat à la région permet tout à la fois de "nier" les interventions parcelaires de ce même Etat tout en lui fournissant les raisons et les moyens de l'accroissement de ses interventions. Etat-région-transports constituent de la sorte des éléments indissolublement liés dans les discours et dans les pratiques administratives, le noeud de ceux-ci étant lié à la position dominante de l'Etat. Sous la férule de l'Etat, qui a initié la décentralisation, soit à travers certains de ses appareils soit à travers les procédures des schémas, la région comme entité et comme représentation articule fictivement des projets correspondant aux conditions inégales du développement économique et social, ces projets pouvant diverger selon les différentes structurations sociales locales et selon les conjonctures historiques ou territoriales.

Encore faut-il souligner que le domaine des transports paraît constituer un terrain d'élection pour un tel ancrage idéologique dans la mesure où ils portent, naturellement à travers leurs dimensions de service public et de service collectif ces représentations de solidarité sociale.

CHAPITRE III

LES MODALITES ADMINISTRATIVES

## 1 - LES PROCESSUS ADMINISTRATIFS.

Le mythe de la cohésion régionale et de la solidarité sociale et territoriale fait apparaître diverses dimensions idéologiques des interventions étatiques. Il reste que si l'on peut prêter une certaine efficacité à ces éléments idéologiques, il faut également considérer les activités et les pratiques concrètes de ces appareils pour bien saisir ce qui se joue.

Il ne nous paraît pas de hasard à cet égard que les administrations qui ont été désignées pour mener à bien l'élaboration des schémas régionaux ne soient en aucune manière des administrations de gestion ni même de décision. Confier en effet la tâche de mener les études aux Services régionaux de l'Équipement avec l'assistance des OREAM et des CETE correspond à une distanciation certaine vis à vis des conditions réelles et concrètes d'organisation et de structuration de l'espace.

En tout état de cause les compétences départementales fixées par les textes de 1949 restent valables : les services de transports routiers sont toujours organisés par les autorités départementales. En cas de conflit entre le comité technique départemental des transports et les propositions du schéma, il a été déclaré que "cela devait se régler à l'amiable", c'est-à-dire qu'en dernière instance le département reste malgré tout le cadre territorial de décision réel. Ainsi par exemple en Alsace, les problèmes posés par la réalisation de Métralsace, opération pourtant située financièrement hors du schéma, ont contribué aux difficultés d'approbation du schéma régional. La délibération du Conseil régional du 4 novembre 1977 approuve en effet le schéma, sous réserve de la nature exacte des conventions type et principalement des conditions financières dans lesquelles elles permettront de réaliser Métralsace. C'est dire que l'E.P.R. ne demandera à bénéficier de la régionalisation qu'après examen des conséquences financières pour chacun des deux départements.

Ou encore faut-il citer le schéma adopté en Lorraine en juin 1977 dont les liaisons finalement prises en compte ne portent presque que sur des modifications ou des adaptations de liaisons ferrées : transferts sur route d'omnibus ferroviaires, modifications d'autres services omnibus... des actions horizontales, c'est-à-dire essentiellement d'information auprès du public et des usagers, et très peu sinon pas de refonte des services routiers. C'est qu'en effet les textes de 1949, comme les tableaux des pages suivantes le montrent, laissent à peu près intactes les prérogatives étatiques et les prérogatives départementales, ainsi que les positions des transporteurs.

Systématisons les situations, à partir du cas lorrain, pour mieux saisir les évolutions et leurs significations.

### 1.1. La situation avant décentralisation en matière de transports collectifs régionaux

Souvent, l'initiative a pu paraître venir de l'OREAM (Métrolor...), en fait, l'OREAM n'a, dans de très nombreuses occasions que catalysé des demandes provenant des départements eux-mêmes, mais qui préféreraient laisser à l'OREAM le soin de les mener à bien, ou encore des demandes dont l'OREAM savait se saisir, car renforçant ainsi sa place et son rôle, ainsi que sa légitimité, dans la vie régionale. La mise en place de Métrovosges II, à la demande du département des Vosges, illustre parfaitement cette convergence.

Rien ne s'oppose à ce que les initiatives et les demandes d'autorisation viennent des départements ou des transporteurs. Les textes de 1949, vont d'ailleurs dans ce sens. Ainsi les demandes d'autorisation des services express déposées par des transporteurs lorrains au début de 1976 ont mis dans l'ambarras les administrations départementales et régionales (DDE et SRE) dans la mesure où des bases réglementaires claires manquaient pour s'opposer à cette initiative, que en tous les cas l'OREAM percevait de façon négative car concurrençant directement Métrolor. Ainsi également la restructuration des services Nancy-Sarreguemines menée à l'initiative propre de la direction régionale de la SNCF.

En matière de décision, la première dimension porte sur la sélection d'un ou de plusieurs exploitants. Lorsque sur la liaison considérée, un transporteur unique exploite des services, il est clair que leur renforcement ou leur modification ne peuvent être effectués que par lui, ce qui ne va pas sans poser de nombreux problèmes... Si plusieurs transporteurs cohabitent, la seule possibilité envisageable est la tentative de constitution d'un pool les regroupant, mais avec les difficultés que cela représente. Le cas de Longwy-Thionville express illustre bien ces difficultés : la collaboration de plusieurs transporteurs n'a pu être poursuivie dans le temps provoquant l'arrêt de l'expérience. De plus, cette cohabitation n'est susceptible de se transformer en collaboration que lorsqu'il s'agit de transporteurs privés. Si la SNCF ou sa filiale routière la SCETA sont parties prenantes, "le problème est pratiquement sans issue" (1), ou

(1) Entretien

Situation avant l'instauration de  
la décentralisation en matière de transports collectifs

	Etat	Région		Département		Transporteurs	
		Préfet	EPR	Préfet	Conseil Général	SNCF	Privés
<b>Initiative</b>				x	x	x	x
<b><u>Décisions</u></b>							
Choix de l'exploitant							
Titulaire des droits				après avis des CTD		x	x
Garant de l'équilibre financier					Convention de garantie de recettes, 3 ans puis renouvelable annuellement		
Durée de l'engagement							
Autorisation d'exploiter	x			après avis du CTD			
<b><u>Exécution</u></b>							
Consistance						x	x
Contrôle technique							
Contrôle comptable				Inspection des transports			
					x		
<b><u>Financement</u></b>							
	Possibilité de contribution à 50 %, 30 % 20 %					Budgets départementaux	

Situation après l'instauration de la  
décentralisation en matière de transports collectifs

	Etat	Région		Département		Transporteurs	
		Préfet	EPR	Préfet	Conseil Général	SNCF	Privés
<b>Initiative</b>			x			x	x
<u>Décisions</u>							
Choix de l'exploitant			x		avis des CTD		
Titulaire des droits			x		avis des CTD	x	x
Garant de l'équilibre financier		actualisation des déficits antérieurs	x		accessoirement		
Durée de l'engagement			3 ou 7 ans				
Autorisation d'exploiter	x			x			
<u>Exécution</u>							
Consistance			x			x	x
Contrôle technique		SRE					
Contrôle comptable							
<u>Financement</u>	Transfert des économies		x		accessoirement		

alors conduit à des renforcements ferroviaires sans compensation aux services privés routiers, ce qui bien évidemment ne favorise pas l'existence de relations claires et franches entre transporteurs privés, la SNCF et les collectivités territoriales engagées.

Situation différente de la SNCF et sa filiale, et des transporteurs privés que l'on retrouve avec l'inscription des droits de transports. Cette inscription est toujours restée acquise à la SNCF ou à la SCETA lorsque les modifications ont porté sur leurs services ou leurs dessertes, alors que pour les transporteurs privés, la tendance est d'inscrire ces droits au profit de la collectivité, "sans que l'on sache d'ailleurs très bien vraiment laquelle" (1).

La garantie des équilibres financiers incombe aux Conseils généraux lorsqu'il y a modification, ce qui suppose préalablement un vote favorable de leur part. Les conventions tripartites (Etat-SNCF-Départements) supposent en outre l'accord de l'Etat, qui n'est acquis que dans la mesure où il dispose des crédits nécessaires à l'exécution de ses engagements contractuels : cela ne peut être alors que du coup par coup, sans politique générale claire et en tous les cas dépendant de la bonne disposition des instances étatiques centrales vis-à-vis du projet. De plus, lorsque la SNCF est impliquée - ce qui a d'ailleurs été presque toujours le cas - cette dernière a conservé de façon permanente la latitude pour imposer les conventions à appliquer, les marges de liberté et de négociation des collectivités restant très faibles : ainsi toujours pour Métrovosges par exemple, les conventions se réfèrent au barème FC II E qui n'est pas considéré comme pièce constitutive du contrat, mais dont cependant les contractants locaux "déclarent avoir pris connaissance". Et l'on sait que ce règlement FC II E permet de raisonner sur des moyennes et non pas sur des coûts réels propres à une ligne particulière.

L'autorisation d'exploiter est du ressort de chaque préfet, agissant dans le cadre des textes pour le compte du Ministre des Transports. Il n'y a pas de façon générale de problème lorsque l'exploitant c'est la SNCF ou la SCETA : les entreprises privées, même lorsqu'elles subissent des préjudices conséquents à la suite de réorganisations de services ou de dessertes, ne disposent d'aucun recours aux termes des textes de 1949. Il est clair toutefois qu'un appui trop systématiquement recherché du côté des entreprises nationales peut être la source de tensions ou de conflits avec les milieux professionnels qui disposent de leur côté de moyens de pression très efficaces : suspension des transports ruraux ou du ramassage scolaire. C'est dans ce contexte qu'il faut rappeler la lettre des transporteurs routiers lorrains adressant une mise en garde au Préfet de région en juillet 1976, sur les conséquences du fait que "l'OREAM a dressé les plans seule, avec la SNCF, se contentant de mettre les transports routiers devant le fait accompli", et évoquant diverses mesures de rétorsion

(1) Entretien

si leurs intérêts n'étaient pas plus, sinon mieux, pris en compte. D'autant qu'à l'inverse, la SNCF s'oppose volontiers aux possibilités de création ou d'extension de services routiers confiée à des transporteurs privés.

Les complexités des décisions et des processus techniques ou administratifs nécessaires pour les faire émerger rendent finalement très difficiles le montage d'opérations autres que partielles et strictement localisées, rendant ainsi difficiles sinon impossibles des relations et des rapports complémentaires, non seulement entre modes de transport mais également entre transporteurs. D'autant que les financements accordés par l'Etat, à travers la participation annuelle dégressive (50 %, 30 %, 20 %) par les crédits FIAT au déficit d'exploitation restent des financements exceptionnels et applicables seulement à des opérations isolées, sinon "exemplaires". Les autres financements devant provenir des conseils généraux, on comprend leurs réticences à s'engager sur des opérations autres que ponctuelles, c'est-à-dire dont les budgets prévisionnels et les dépenses peuvent être saisies clairement. Ainsi toujours pour Métrovosges II, la Commission interdépartementale des conseils généraux des Vosges et de Meurthe et Moselle, en mai 1976, préférait une solution sans transfert sur route : même si a priori une réorganisation avec transfert sur route partiel pouvait paraître moins coûteuse, les délais plus longs de mise en oeuvre de ce transfert et la part d'inconnu en termes de fréquentation et donc de coût de ce transfert faisait choisir à la Commission interdépartementale une amélioration sans transfert sur route. De plus, la Commission prenait acte que "les deux trains omnibus transformés en rapides ne coûteraient rien aux collectivités assurant la garantie financière, puisque en principe, leurs charges et leurs recettes resteraient identiques", et d'autre part se prononçait favorablement pour la réorganisation du service sous réserve de la participation de l'Etat.

Deux conclusions complémentaires peuvent être tirées. Tout d'abord que dans le cadre des textes de 1949, autant des améliorations partielles sur des dessertes et des services précis peuvent être engagées, autant parler d'amélioration globale voir de plan de transport paraît assez irréaliste. De la sorte l'inter-départemental paraît un niveau de décision opératoire, mais peu la région.

Ensuite, la place de la SNCF reste prépondérante dans toute tentative : à la fois par son importance et son existence, mais également parce qu'il lui est "naturel" de traiter des liaisons portant sur plusieurs départements. Ainsi paradoxalement, la SNCF ou sa filiale routière se trouve en position dominante de fait dans toute tentative de réorganisation des transports sur une base autre que strictement départementale.

## 1.2. La situation après décentralisation en matière de transports collectifs régionaux

Le décret du 30 août 1977 reconnaît aux établissements publics régionaux désignés par décret certaines compétences de proposition, d'exécution et d'achat de matériel roulant. Quant aux modalités pratiques, quels sont les changements réellement introduits ?

L'initiative est nettement reconnue à l'EPR, en tous les cas pour les dessertes dont il aurait ou assurerait la charge, c'est-à-dire celles mentionnées dans le schéma. Mais deux freins viennent tempérer cet accroissement de compétences : tout d'abord les ressources que l'Etat est susceptible de verser aux EPR ne proviennent que des économies d'exploitation obtenues à la suite d'une meilleure organisation des services omnibus et "résultant des décisions prises sur leur proposition en application du schéma régional de transport". En clair cela signifie qu'il est donc nécessaire d'aboutir à des propositions même partielles de fermeture de ligne. On retrouve là un mouvement de rationalisation dont les premiers termes sont apparus avec la mise en évidence de l'institutionnalisation de l'idéologie régionale : c'est au nom de principes participant d'une rationalité économique territoriale à une échelle supérieure - la région face au département ou au bassin d'emploi - que la réorganisation des transports collectifs doit passer par des fermetures de lignes ou de services.

On touche là d'ailleurs une double contradiction, mais dont les termes de résolution sont renvoyés sur les collectivités territoriales : le décret de 1949 prévoit expressément que à l'occasion de la suppression des services omnibus de voyageurs sur une relation exploitée par chemin de fer "le Ministre des Transports consulte le Conseil général avant de statuer. Il fixe, après avis du Comité technique départemental des transports, les aménagements à apporter aux services routiers..." (Art. 15). Ici, dans les cas où conseils généraux et EPR seraient en désaccord la situation ne peut conduire qu'au blocage, ou à des formes de résolution internes aux collectivités départementales et régionales... Est-ce que cela revient à enlever à Pierre pour mieux habiller Paul ? On peut sérieusement se poser la question, par exemple, à travers l'expérience de Château-Salins lorsque les représentants de l'OREAM avancent en même temps que l'Etat verse à la région 60 millions de francs par an (1976) pour combler le déficit des lignes de transports, et que sur la liaison Château-Salins-Nancy, l'Etat verse 1,3 millions ; que c'est dans le cadre de l'enveloppe globale de 60 millions qu'il est nécessaire de réorganiser les dessertes... et donc de transférer sur route, mais que de toute façon "les fermetures et les suppressions de lignes sont interrompues depuis 1974 et que d'autre part il n'y a plus de suppression de lignes sans concertation, accord ou demande des municipalités..." On est en plein brouillard.

D'autant qu'une seconde contradiction apparaît à travers la question des tarifs : le trajet Château-Salins-Nancy par les Rapides de Lorraine n'ouvre la possibilité d'abonnements qu'avec réduction de 30 % par rapport au billet plein, le même trajet avec la SNCF permettant des abonnements donnant droit à des réductions de l'ordre de 80 % sur le tarif plein. Là encore, il semble que c'est aux collectivités territoriales et à l'EPR de "prendre leurs responsabilités" et de compenser ces différences de tarif si elles les jugent intolérables. Cela revient en fait à utiliser des économies opérées avec la fermeture de lignes où des tarifs et des réductions sociales existent pour le renforcement de lignes routières où ces tarifs et réductions n'existent pour ainsi dire pas. Il y a en quelque sorte une substitution d'une certaine logique sociale par une logique territoriale, substitution dont les termes ne sont pas très explicites mais dont on peut caricaturer le fonctionnement comme des tentatives d'enrayer des inégalités sociales par des modifications dont les contenus seraient d'abord territoriaux et géographiques, avant d'être sociaux.

Nous retrouvons sous une forme particulière adaptée au domaine des transports les objectifs assignés à l'Aménagement du territoire en temps de crise. En février 1977, J. Lecanuet écrivait en effet : "la politique d'Aménagement du territoire a été souvent considérée, dans le passé comme une sorte de politique sociale, apparentée à l'assistance (...) Son enjeu présent en fait, au contraire, essentiellement une politique de développement global du pays. Parce que désormais tout excès des inégalités, qu'elles soient régionales ou sociales, devient un facteur structurel d'inflation" (1).

Revenons cependant sur certains points de pratique.

Le choix de l'exploitant revient, selon l'article 1 du décret du 30 août 1977, à l'EPR. Mais si l'EPR signe infime les conventions et contrats, celui-ci reste assujéti à l'accord préalable des comités techniques et des Préfets. La complexité des procédures reste donc entière par rapport à la situation antérieure, à moins de considérer les dépassements des difficultés qu'offre la possibilité d'englober toutes les dessertes pilotes dans une convention unique.

(1) Le Monde 27-28 février 1978. Souligné par nous. A rapprocher des déclarations de R. Barre à Lyon le 10 février 1977 : "l'aménagement du territoire doit servir à améliorer la productivité globale du pays et à réduire par conséquent les causes permanentes de l'inflation en France..." Et l'on sait que la philosophie libérale de notre Premier Ministre le conduit à considérer certaines dépenses sociales comme causes d'inflation.

Cette clause peut en effet être considérée comme la possibilité, de dépasser les risques d'opposition entre un conseil général particulier et les autres conseils généraux de la région ou l'EPR, dans la mesure où la rationalité régionale peut être plus clairement développée, et du même coup acceptée. Mais l'effet de ce dépassement est alors important en ce qui concerne la concentration économique des entreprises de transports de personnes, car il est clair qu'il n'y a qu'à la SNCF ou de grandes entreprises qui peuvent envisager de signer des conventions couvrant un nombre élevé de dessertes et donc envisager de présenter un bilan financier unique, où les dessertes déficitaires ne seraient pas garanties seulement par des couvertures financières de l'EPR mais par les dessertes bénéficiaires.

En d'autres termes la logique régionale tend à privilégier de fait les grandes entreprises et la SNCF au détriment des petits transporteurs qui ne peuvent jouer des bénéfices dégagés sur certaines lignes pour en financer d'autres, moins bénéficiaires ou déficitaires : les EPR ont intérêt en effet, dans la mesure du possible de lier les garanties à un grand nombre de lignes pour limiter leurs engagements. De la sorte, un renversement important s'opère par rapport à la situation antérieure, où, nous l'avons vu, les collectivités n'avaient intérêt à s'engager qu'au coup par coup, sur des liaisons particulières. Ce renversement conduit, contrairement à l'esprit et à la lettre du décret de 1949, à faciliter la concentration dans le secteur des transports. En l'occurrence, il ne s'agit plus simplement de régler la concurrence ou d'avoir une organisation de transports plus efficace et moins coûteuse pour les collectivités concernées, il s'agit également d'accélérer la concentration de la profession en instaurant à travers la contractualisation de nouveaux rapports avec les transporteurs. Et le fait que les collectivités départementales puissent être associées à l'EPR dans les conventions, ne nous paraît pas militer dans le sens inverse. Ne s'agit-il pas plutôt de concevoir une certaine continuité entre des accords déjà existants entre des transporteurs et des départements donnés, en incluant ceux-ci dans les nouvelles conventions, ce qui ne met pas réellement de freins au mouvement de concentration mentionné puisqu'il est clair que ces nouvelles conventions ne prendront ou ne reprendront en charge que certaines des conventions liant départements et transporteurs.

Quant au dernier grand chapitre, celui du financement proprement dit, il n'est plus fait allusion au financement du CIAT sous la forme des participations dégressives de l'Etat aux déficits d'opérations nouvelles. Le financement de l'Etat se borne au maintien de l'effort actuellement consenti au titre des omnibus déficitaires. Il reste à l'EPR de compléter les économies éventuellement dégagées par une imputation sur son propre budget, complétée le cas échéant par des contributions départementales.

Ce qui importe en l'occurrence c'est de noter que seules les "économies" sont transférables aux régions, c'est-à-dire seules les sommes correspondantes à une réorganisation ou à une incorporation des services omnibus voyageurs dans un service nouveau réorganisé. Les autres "économies", celles qui pourraient provenir par exemple d'une amélioration de la productivité ou plus simplement encore d'une réduction du déficit mesuré sans qu'il y ait réorganisation au sens propre, ne doivent pas être retenues comme transférables. C'est considérer d'abord et a priori que les transferts sur route constituent la voie royale pour obtenir ces économies transférables. Et cela devient encore plus explicite au regard de "la convention type fixant les conditions financières des améliorations de service ferroviaire", en particulier dans les modalités tarifaires : "les réductions à caractère social sont prises en charge par l'Etat pour les nouveaux services ferroviaires conventionnés. Pour les services routiers conventionnés, les réductions sont prises en charge par l'EPR et les collectivités. Toutefois lorsque sur l'initiative d'une région un service ferroviaire sur une liaison est supprimé et qu'est établi sur cette même liaison un ensemble de services routiers sans qu'il soit possible de distinguer les services se substituant au service ancien et les services nouveaux, l'Etat verse à l'EPR une subvention couvrant le coût des réductions tarifaires accordées sur l'ensemble de ces services, sous réserve que les taux de réduction ne dépassent pas ceux accordés sur les lignes de la SNCF, et dans la limite de la subvention versée au titre des tarifs réduits ferroviaires sur les services supprimés à l'année de référence et actualisée en fonction des variations des tarifs SNCF"(1). Réapparaissent de la sorte des logiques contradictoires qui conduisent de fait les EPR à des choix difficiles sinon impossibles : transférer sur route pour améliorer le service et ainsi tout à la fois faire des économies et accroître la fréquentation, mais limitation de l'accroissement de la fréquentation puisque les réductions tarifaires ne pourront être compensées par l'Etat que dans les limites du volume global de réductions réellement effectué lorsque le service restait médiocre. De nouveau, la logique territoriale semble l'emporter sur la logique sociale.

(1) Présentation de la convention type.

## 2 - ET LE DEPARTEMENT ?

Un des traits fondamentaux de cette décentralisation dans le domaine des transports de voyageurs est de conserver au département, au Préfet et au Conseil général, l'essentiel de leurs prérogatives en matière d'organisation de transports de voyageurs. Ce trait pousse à réinterroger les places respectives de la région et du département dans l'organisation des transports régionaux et interurbains de voyageurs.

Les textes de 1949, même si leur révision est à l'ordre du jour, restent toujours d'actualité, le Préfet de département y tenant un rôle central que cela soit par sa présidence du CTD'T, son contrôle sur les inscriptions au plan départemental ou encore les divers droits particuliers que le texte lui reconnaît et lui attribue (toutes choses que nos tableaux de début de chapitre ne précisaient pas, car ne correspondant pas ou très mal aux catégories adoptées). Les décrets du 30 août 1977 sur la décentralisation en matière de transports et du 7 décembre 1977 désignant les trois régions de Lorraine, Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire comme régions d'expérience de décentralisation reconnaissent des compétences aux EPR en même temps qu'ils légitiment, règlementairement parlant, les schémas régionaux de transports collectifs.

On a déjà vu, pour partie tout au moins, comment la région était susceptible de constituer tout à la fois un cadre idéologique et administratif permettant de dépasser certaines difficultés de gestion et d'organisation des transports, en référence avec l'action instituante de l'Etat et avec la présence instituée de la SNCF. Mais outre cela, diverses modifications sont susceptibles de faire mieux comprendre la nouvelle place attribuée aux départements.

Tout d'abord, et sans vouloir réellement mener un travail d'analyse sémantique ou linguistique, nous devons noter la transformation des termes dans les textes eux-mêmes ainsi que dans les discours et les propos entendus ou recueillis. Il est de moins en moins question de transports de voyageurs et de plus en plus de transports collectifs (même si parfois encore l'expression de transports collectifs de voyageurs est utilisée).

De telles transformations dans les dénominations reflètent bien évidemment les évolutions des langages techniques ou même technocratiques, et en particulier les évolutions déjà soulignées par les uns ou par les autres sur les notions d'équipements collectifs ou de fonctions collectives, telles que précisément les réflexions ou les textes émanant principalement du Commissariat au Plan et de la DATAR ont

pu les élaborer et les développer (1). Au delà de ces reflets, ou plus exactement à travers ces reflets, ce sont les positions respectives de l'activité de transports et des instances publiques qui sont en jeu, puisque c'est l'expression la plus explicite - même si elle fait l'objet d'une rationalisation très largement idéologisée - de l'action publique.

La notion de transport collectif, comme fonction sociale permet de mieux isoler cette fonction de - ou dans - l'ordre de la mobilité et des déplacements d'une part, et de - et dans, à nouveau - l'ordre du service public. Les références explicites ne se rapportent plus aux individus qui se déplacent mais aux modes utilisés : le transport collectif opposé au transport individuel ; la fonction collective des transports qui ne s'oppose... à rien, sinon aux infrastructures routières ou ferrées permettant les déplacements individuels ; la dimension collective qui renvoie tout aussi bien aux transports publics et privés, au service public comme aux lois du marché... On perçoit ainsi à travers un glissement sémantique apparemment second une redistribution des rôles des diverses instances publiques et des divers niveaux territoriaux. En simplifiant quelque peu, on peut proposer la classification suivante, en s'appuyant sur les compétences reconnues explicitement aux instances publiques en matière d'investissement ou de fonctionnement : c'est en effet à partir d'une redistribution des rôles en matière de financement qu'il est possible de jeter un certain éclairage sur les places respectives des appareils étatiques.

- . La région, en devenant l'initiatrice et l'instigatrice du développement et de la réorganisation des transports collectifs, autres qu'urbains, voit élargir ses responsabilités dans les conditions du développement économique localisé et territorialisé, dans la transformation des structures territoriales et leurs adaptations aux mouvements sociaux. Il est alors apparemment assez logique que ses efforts portent d'une part sur "les grandes liaisons régionales", celles de l'aménagement du territoire dans ses conditions concrètes, et que d'autre part ses préoccupations l'entraînent à mettre en oeuvre des politiques de transports adéquates aux conditions locales des changements économiques et sociaux.

A travers ces deux types d'actions et d'interventions - et à cet égard les schémas régionaux lorrain et provençal, bien que très différents, sont tous deux exemplaires - il s'agit en effet de renforcer l'organisation ou l'armature sociale régionale, c'est-à-dire

(1) en particulier les analyses du Cerfi et de F. Fourquet. cf. Les équipements du pouvoir - Recherches n° 13 déc. 1973 et, Les équipements collectifs du 1er au VIe Plan, in Politiques urbaines et planification des villes, Colloque de Dieppe, 1974, Copédith, Paris 1975, p. 661-683.

tout à la fois de réorganiser partiellement les articulations et structurations des espaces géographiques et des dimensions territoriales de la mobilité et de mener à bien cette réorganisation à une échelle géographique et sociale adéquate aux liens et rapports entre les forces productives, aux formes d'alliances de classe particulières à ces rapports et enfin aux formes idéologiques spécifiques à ces alliances. C'est dans ce sens, outre ce que nous avons déjà pu avancer à propos de la réorganisation des marchés (et de la place dominante de la SNCF dans ceux-ci), que les méthodologies des schémas régionaux, l'importance donnée aux expérimentations et aux réorganisations partielles, les relations plus ou moins denses mais voulues, entre administrations, techniciens et élus trouvent leur raison d'être. Les variabilités acceptées, sinon revendiquées, dans les modalités d'élaboration et de mise en oeuvre des schémas régionaux recouvrent les nécessités de prendre en compte ce qu'on peut appeler après Gramsci "le bloc hégémonique régional". On peut même considérer qu'à travers les élaborations des schémas, il s'agit de faciliter et de favoriser la mise en place de ce bloc hégémonique régional, c'est-à-dire des modalités particulières d'organisation et d'imbrication entre forces sociales et appareils d'Etat, fondée dans, ou plus exactement en s'appuyant sur la réduction de l'hétérogénéité territoriale et des textures sociales différenciées géographiquement. Pour conforter la formulation et la constitution d'un bloc hégémonique, il fallait en effet pouvoir mixer, voir fusionner, cadres et techniciens de l'administration d'Etat, élus locaux et régionaux et forces économiques et sociales, ce que semble-t-il, ne permet pas ou plus le département (1).

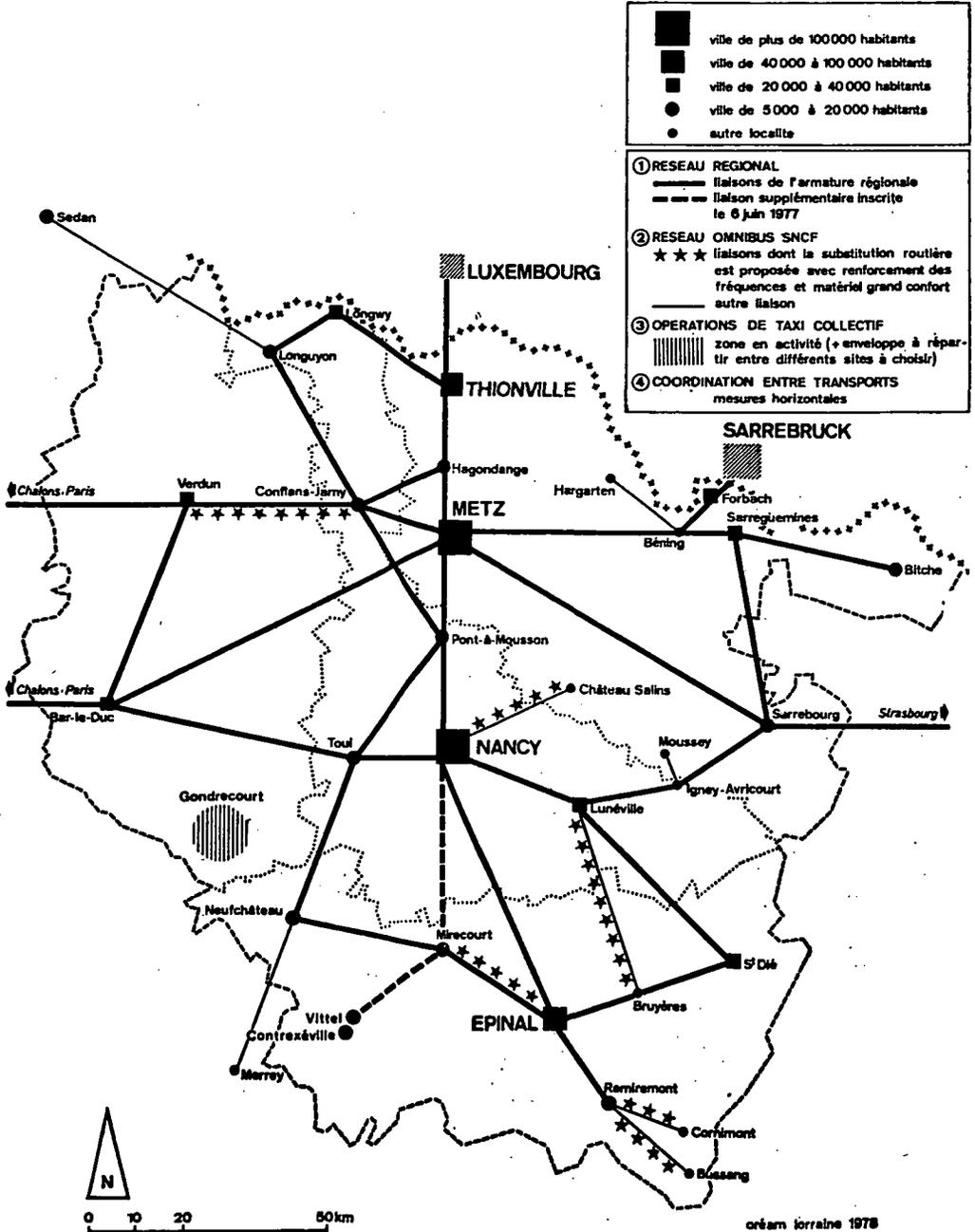
- Le département en effet pour différentes raisons n'offre pas, du moins à travers les problèmes de transport, le cadre politique et administratif ou l'échelle territoriale et sociale propres à la formation d'une armature sociale.

En ce qui concerne, tout d'abord, les problèmes de transport, deux raisons convergentes militaient pour dépasser ce cadre : la place et l'importance de la SNCF d'une part, et les transports scolaires d'autre part. Sur la SNCF, il ne nous paraît pas nécessaire de revenir après déjà avoir souligné que son importance la poussait naturellement à dépasser le cadre départemental ; sur les transports scolaires, par contre, le mouvement est inverse : bien que leur financement est pour partie départemental, leur fonctionnement est étroitement localisé et correspond à des aires d'attraction urbaines (ou aux effets de la carte scolaire) ayant leurs caractéristiques particulières sinon spécifiques.

(1) A une telle analyse, certains nous objecteront l'exemple du Nord-Pas-de-Calais. A l'inverse le schéma régional du NPC nous paraît parfaitement illustrer ce que nous avançons. Ce SRT restera très probablement unique dans son genre car effet et reflet de l'hégémonie ouvrière.



# SYNTHÈSE DES LIAISONS PRISES EN COMPTE PAR LE SCHEMA REGIONAL DES TRANSPORTS COLLECTIFS REGION DE LORRAINE



De plus, les transports scolaires, étant donné leurs fonctions et leur nature se prêtent peu à une banalisation : les questions de sécurité d'une part, leur remplissage en fin de parcours d'autre part ne facilitent pas leur utilisation pour des déplacements autres (1).

Quant au cadre politique et administratif, plusieurs traits viennent le desservir comme cadre de réorganisation sociale, dont le domaine des transports serait l'un des vecteurs. Tout d'abord il faut souligner qu'à l'échelle départementale les problèmes des grandes villes et les solutions fournies à ces problèmes échappent de plus en plus aux élus départementaux, voire aux administrations départementales. Si cela est généralement vrai, cela l'est encore plus en ce qui concerne les transports : les responsables départementaux de l'Équipement reconnaissent que les questions des transports urbains et péri-urbains leur échappent et que même ils sont obligés "pour savoir ce qui se passe en matière de transport, de profiter des relations amicales ou individuelles qu'ils peuvent avoir avec les uns ou les autres, mais qu'ils ne peuvent en aucun cas compter sur leurs rôles officiels"(2). De plus, l'instauration du versement transport a encore accru les déconnexions entre transports urbains et péri-urbains d'une part et transports inter-urbains d'autre part.

Ensuite, en matière de transport et de mobilité, la grande affaire des départements est maintenant constituée par les conditions d'entretien du réseau routier national déclassé, à partir de 1971 (3).

Enfin, si l'on reconnaît bien cette nécessité de mettre en place cette armature régionale, le département se prête, en effet, bien mal à cette mise en place. Si l'on suit la belle formule de R. Duloug et L. Quéré "l'anti-région, c'est l'usine" (4), il apparaît bien que la territorialité du travail et de la vie quotidienne, qui est justement une territorialité départementale ou urbaine, se porte mal à la constitution et au développement d'une armature sociale, à dimension hégémonique.

(1) Sans considérer les effets de l'arrêté du 11.13.74 qui admet l'accroissement des aides de l'Etat aux collectivités locales ou aux établissements nationaux d'enseignement public, à condition que les transports soient exclusivement scolaires.

(2) entretien.

(3) Rappelons, environ 55000 km sur 82999 km de "routes nationales"

(4) R. DULONG et L. QUERE - La question régionale en France - Rapport ronéoté CEMS-CORDES, Paris 1977, 3 tomes.

On retrouve par là, d'ailleurs, certaines dimensions politiques du rapport sur "le développement des responsabilités locales", de septembre 1976, encore souvent appelé Rapport Guichard, du nom de son président : le principe du partage des compétences doit se faire sur la base de l'acteur dominant : "Pour l'instant, retenons que la compétence devra être attribuée à l'institution qui doit jouer le rôle dominant" (1). Affirmation d'autant plus claire qu'il est souligné par ailleurs que "déséquilibré dans sa composition, limité dans ses compétences, le département n'a pas assimilé le fait urbain" (2).

On perçoit alors directement ce qui est en jeu dans ces rapports Etat-région-département, dans les instances administratives qui leurs correspondent, ainsi que dans leurs instances élues : insérer des formes sociales hégémoniques où les caractères ruraux sont encore importants dans des formes fondées dans l'urbain et dans le salariat. Et comme il ne s'agit pas véritablement de substituer les unes aux autres, mais bien plutôt d'assurer leur fusion-complémentarité, les modalités développées produisent parallèlement au cadre départemental, qui nous l'avons vu subsiste, un cadre régional beaucoup plus complémentaire qu'alternatif (3).

Il s'agit en bref, à travers les réorganisations matérielles et concrètes de la mobilité de conserver cette dominance rurale de certaines zones tout en l'incluant de fait dans des systèmes sociaux régionaux dont les structures dominantes sont des structures urbaines, industrielles ou de services. Et la base économique et sociale de cette inclusion, étant donné l'état et la nature des forces productives ne peut être trouvée qu'à l'échelle régionale.

---

(1) Vivre ensemble. Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales. Septembre 1976, p. 88.

(2) Ibid. p. 16

(3) Notons que de notre point de vue, si les prémisses du rapport Guichard paraissent suivies, ses conclusions ne le sont pas qui paraissent une "fusion nouvelle" du département et de la région.

CHAPITRE IV

CONCLUSIONS

L'ACTION PUBLIQUE ET L'ACTION TERRITORIALE

## 1 - FACILITER LA MOBILITE REGIONALE, OU DESENCLAVER LA SNCF ?

Les résultats les plus importants des transformations affectant l'organisation des transports inter-urbains et régionaux portent donc sur la redistribution des rôles entre les différentes instances publiques : Etat et administration centrale, EPR et administration décentralisée; département et administration localisée.

Cette redistribution des rôles apparaît d'abord comme l'affectation aux instances régionales et départementales des responsabilités et d'une part des ressources en matière de transports collectifs, mais également rappelons-le, en matière d'infrastructures (le déclassement des routes nationales) et à terme elle conduit à de nouvelles configurations étatiques dans le domaine des transports.

Le premier terme à souligner cependant apparaît dans les modes techniques et administratifs de mise en place de ces nouvelles configurations. En effet, l'organisation des transports héritée des textes de 1949 et la place centrale des chemins de fer, étant donné leur rôles pour la mobilité des personnes comme pour la circulation des marchandises, conduisait, provoquait même le renforcement de la spécialisation des services : les règles de fonctionnement, les procédures d'agrément et les conditions de financement différentes concouraient à faire de la gestion publique des transports une gestion très sectorialisée et très parcellarisée. Substituer une gestion territoriale à une gestion sectorialisée permet de faire sauter les verrous de cette parcellarisation et surtout de replacer, de resituer les chemins de fer dans une situation moins dominante, sinon moins déterminante aux niveaux géographiques régionaux et locaux.

C'est qu'en effet, répétons-le, une question centrale sinon la question centrale tourne bien autour de la place de la SNCF principalement dans ses activités de transports de marchandises. Dé-sectorialiser également le secteur des transports de marchandise, rétablir une concurrence réelle entre transporteurs routiers et transporteurs ferrés nécessitait le double mouvement de désengagement de l'Etat central dans la gestion de la SNCF ainsi que de lui rendre une liberté, au moins partielle, en matière de politique commerciale et de tarifs. Par la mise en place des schémas régionaux, (par leur biais ?), il était possible de transformer, sinon de briser, un ensemble de pratiques et de représentations qui faisaient de la SNCF un secteur des transports, à part, garant du service public et ayant ses règles propres de fonctionnement. Rappelons en effet qu'un des premiers effets des schémas régionaux est de remettre en cause, du moins pour partie, le fameux règlement FC 12J : nous avons souligné, déjà, que les EPR où les organismes élaborant les schémas, OREAM et CETE, rechignaient devant l'application de ce règlement ne

permettant pas de prise en compte des coûts réels d'une liaison, et que la convention type tout à la fois s'appuyait sur ce règlement et le corrigeait dans un certain nombre de situations. De la sorte, les dessertes et les liaisons SNCF ne sont plus considérées dans une perspective sectorielle, celle de la gestion des transports ferrés, mais dans une perspective régionale où les dessertes et les liaisons ne sont plus d'abord caractérisées par le mode de transport et ses caractéristiques intrinsèques, mais sont caractérisées par le type de liaison, sa fréquentation, son insertion territoriale...

Dans ce sens l'instauration des schémas régionaux concrétise divers mouvements mais leur donne un aboutissement technico-administratif en généralisant la banalisation des modes de transport les uns par rapport aux autres. Ce mouvement est d'ailleurs confronté assez largement par les dimensions idéologiques concernant le transport collectif : si l'activité de transport collectif peut être assurée, aux meilleures conditions par les uns ou par les autres, il ne s'agit plus de défendre a priori une entreprise nationale ou un service public particulier.

De la sorte ce que nous avons pu, dans un rapport précédent (1), qualifier de banalisation des transports de transports et surtout d'unification des marchés, nous paraît devoir prendre tout son sens : cette unification des marchés de transports, pour autant qu'elle soit bénéfique aux divers utilisateurs, renvoie d'abord au désenclavement du transport ferré dans l'ensemble du fonctionnement des transports, voire même de la mobilité. Que la "défausse" de la SNCF au profit du secteur privé ait pu être envisagé lors de la mise en place des procédures des schémas régionaux, même si finalement elle n'a pas été explicitement retenue, nous paraît participer de ce mouvement. De même les déclarations de la DTT semblant regretter que les régions "aient encore des tentatives très fortes du côté des infrastructures ferrées", ou au contraire acceptant explicitement que les régions "disposent de libertés très grandes quant à l'élaboration de leurs schémas" (...) voire même "ne mettent pas toutes en oeuvre des schémas régionaux" à condition que la question des déficits omnibus soit considéré et prise en charge totalement ou pour partie par les régions nous paraît aller dans ce sens.

(1) Appareils d'Etat et transports régionaux de personnes. Prospective et Aménagement, Paris, mai 1978.

Enfin les déclarations officielles telles que celles de M. Collet au Colloque d'Aix en Provence en janvier 1977 prennent tout leur sens, si on les resitue bien dans ce contexte : l'appel à des formes de prise en charge régionale des transports pour "désenclaver" la SNCF et "casser" les spécialisations de marché que les textes de 1949 imposaient (1).

---

(1) Rappelons cette déclaration : "la situation en matière de transports collectifs inter-urbains était totalement bloquée, chacun campant sur ses positions : les collectivités locales ne voulant pas entendre parler de modifications aux services ferroviaires omnibus, ne voulant pas non plus s'intéresser plus directement aux services routiers existants ; l'Etat de son côté ne voulant pas mettre un sou de plus dans les dessertes omnibus..." Le fauteur de trouble est ainsi désigné, il s'agit des conditions de fonctionnement de la SNCF

## 2 - L'ACTION TERRITORIALE COMME REGULATION SECTORIELLE

De plus en plus, la mise en place des schémas régionaux, les modalités de leur élaboration et de leur mise en oeuvre, paraissent renvoyer à des dimensions de parcellarisation ou de non parcellarisation de marchés de transports plus qu'à des tentatives d'amélioration du fonctionnement de la mobilité régionale. Ou plus précisément, ces tentatives d'amélioration de la mobilité régionale ne prennent réellement sens que parce qu'elles permettent également la remise en cause du fonctionnement réglementaire et juridique - donc d'abord étatique - du secteur des transports, tant des personnes que des marchandises c'est-à-dire tant des problèmes de mobilité des personnes que de circulation des biens.

Nous avons souligné précédemment que les modalités choisies par l'Etat pour la mise en oeuvre de ce schéma - en particulier à travers les conventions types - risquaient de faciliter sinon de favoriser la concentration de la profession. Soyons clair à cet égard : de notre point de vue, il n'y a pas orientation et choix de concentration de la profession ; il s'agit beaucoup plus d'effet structurel, second, des cadres et moyens mis en oeuvre. Face à une SNCF dont implicitement ou explicitement il s'agissait de transformer la situation et la position, mais qui, du fait de son réseau et de ses services, dispose d'ensemble de transports importants, il ne peut lui être opposé que des entreprises de transports importantes, qui soit du fait des droits dont elles disposaient déjà, soit de leurs capacités techniques ou financières, pouvaient en quelque sorte "lutter" d'égal à égal. Par exemple, dans le cas de la desserte routière de Château-Salins, seuls les rapides de Lorraine paraissaient en situation d'assurer la desserte nouvelle : les Rapides disposaient déjà des droits ; ils étaient capables d'intensifier les services. Les petits transporteurs locaux, pourtant mis en avant par les élus de la zone, n'ont pu réellement s'opposer aux Rapides de Lorraine.

La question des droits, ainsi réapparaît. Mais de nouveau soulignons que traiter cette question dans un cadre territorial "nouveau", celui de la région, permet sinon de passer outre du moins de les considérer de façon tout à fait particulière. Les droits nouveaux sont inscrits de façon double, au nom de la collectivité ou de l'EPR et au nom du transporteur - garantissant ainsi et de façon pratique et de façon idéologique la notion de transport comme service public. Et si ces droits nouveaux, ou la remise en cause des droits anciens semblent s'opérer sur une base territoriale - dessertes de villes ou de zones - il est clair qu'en même temps c'est la restructuration du secteur des transports, des entreprises les unes par rapport aux autres qui est entreprise. Comme nous l'avons déjà souligné, l'inscription devenue obligatoire des transports d'entreprise est bien liée à un mode territorial de réorganisation et de restructuration des transports.

La dimension régionale de la restructuration se comprend, alors, mieux. Le cadre départemental est trop étriqué pour une organisation et une gestion des transports collectifs, mais il continue à être pertinent pour constituer le cadre privilégié de la mobilité individuelle : le déclassement des routes nationales l'illustre. Par contre, la convergence d'une régulation sectorielle, celle des transports, et d'une imbrication de plus en plus grande de la mobilité des hommes et de la circulation des marchandises ne pouvait être prise en charge que dans un cadre nouveau, créé assez largement par le fonctionnement étatique lui-même : la région. De la sorte, le territorial se substitue au sectoriel ; l'armature sociale régionale se renforce, en adéquation aux formes nationales de pouvoir et de structuration sociale. De plus, le secteur des transports, étant donné ce qu'il met en jeu de la mobilité de la force de travail et des formes de consommation, constitue un bon "véhicule" de ces transformations d'échelle de la gestion sociale.

OUVRAGES, ARTICLES ET  
DOCUMENTS CITES

---

- F. BLOCH-LAINE - A la recherche d'une économie concertée. Ed. de l'Epargne, Paris 1964.
- S. BONNET - Sociologie politique et religieuse de la Lorraine. Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris
- J.J. CARRE, P. DUBOIS et E. MALINVAUD - La croissance française. Ed. du Seuil, Paris 1972.
- M. CROZIER - Pour une analyse sociologique de la planification française. Revue française de sociologie, VI 1965.
- M. CROZIER - Crise et renouveau dans l'administration française. Sociologie du travail - 3, 1966.
- G. DOBIAS - Les transports terrestres. Administration n° 89 - Sept. 1975
- R. DULONG - Les régions, l'Etat et la société locale - PUF, 1978
- R. DULONG et L. QUERE - La question régionale en France. Rapport ronéoté CEMS-CORDES - 3 tomes, Paris 1977.
- F. FOURQUET - Les équipements collectifs du 1er au VIe Plan ; in Politiques urbaines et planification des villes, Colloque de Dieppe 1974. Copédith, Paris 1975.
- P. GREMION - Le pouvoir périphérique - Ed. du Seuil, Paris 1976.
- B. HAUMONT, B. CUNEO, C. DURAND, P. GOUIN, M. SAVY - Processus sociaux et planification localisés. Prospective et Aménagement, Paris 1976.
- B. HAUMONT, M. SAVY - Appareils d'Etat et transports régionaux de personnes. Prospective et Aménagement, Copédith, 1978.
- A. LIPIETZ - Le capital et son espace. Maspero, Paris 1977.
- J. LOJKINE - Le marxisme, l'Etat et la question urbaine, PUF. Paris 1977.
- "Orientation pour les transports terrestres" - Rapport de la Commission d'Etude présidée par P. GUILLAUMAT - La Documentation Française, Paris 1978.

"Où va l'Administration française ?" - Ouvrage collectif avec la participation de M. CROZIER, P. GREMION et JC. THOENIG, Paris, Ed. d'Organisation, 1974.

E. PISANI - Administration de gestion, administration de mission - Revue française de sciences politiques - Avril-Mai 1956.

Secrétariat d'Etat aux Transports - DTT - Références méthodologiques pour l'élaboration des SRT collectifs. La Documentation Française 3 fascicules, Paris 1976.

Secrétariat d'Etat aux Transports - Le schéma régional de transports collectifs, Paris 1975.

Secrétariat d'Etat aux Transports - CETE Nord-Picardie - Colloque sur les schémas régionaux de transports collectifs. Lille, 25 sept. 1975.

Secrétariat d'Etat aux Transports - CETE d'Aix-en-Provence - Comment promouvoir les transports collectifs régionaux. Journées d'études d'Aix-en-Provence - 18-19 janvier 1977.

L. SFEZ - Critique de la décision - Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques n° 190 - Armand Colin, 1973.

SNCF-OREAM-Lorraine-CETE de l'Est - Les déplacements de personnes dans l'axe mosellan - 1975.

B. THERET - Les grandes tendances du développement des dépenses publiques en France. Critiques de l'économie politique n° 3, Paris 1978.

Y. TUGAULT - La mesure de la mobilité. Cahier "Travaux et Documents de l'INED, n° 67, Paris 1973.

Transports et Communications - Rapport de la Commission préparatoire du 7ème Plan. La Documentation Française, Paris 1976.

P. VIEILLE - L'idéologie urbaine de la technostructure - Espaces et Sociétés n° 6-7 juillet 1972.

Vivre ensemble - Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, présidée par O. GUICHARD - 2 vol. sept. 1976.