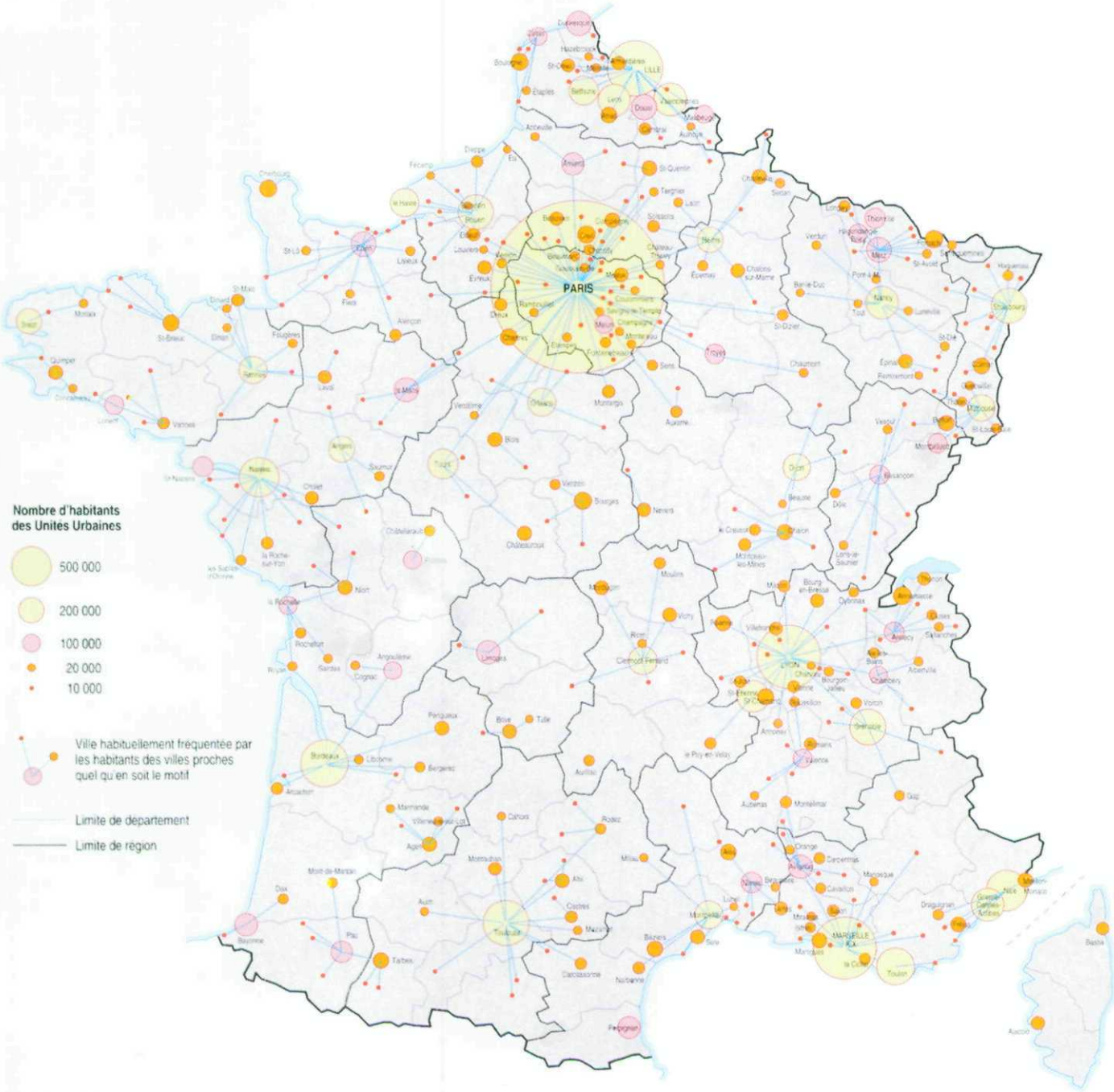
Carte 7b
Agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants en 1990



Source : INSEE - RP 1990
Inventaire communal 1988

Évolutions de l'espace rural et périurbanisation

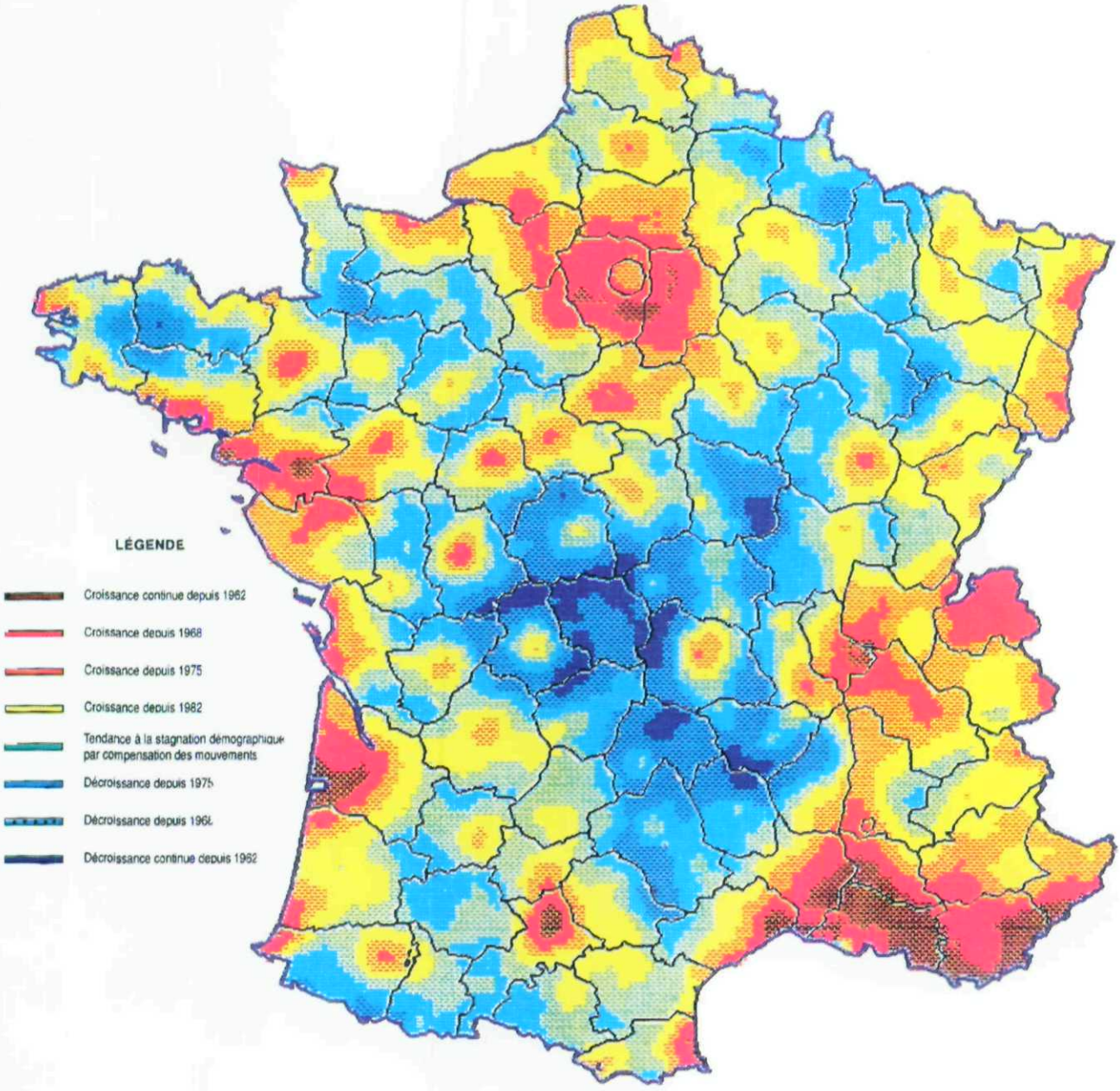
Parallèlement à la baisse de population d'un grand nombre de cantons ruraux « en crise », la nouvelle organisation de la répartition de la population française sur le territoire se traduit essentiellement par le phénomène de la périurbanisation.

La carte n° 8 illustre, au niveau de chaque commune de métropole, l'ancienneté des tendances démographiques depuis 1962.

Au-delà de la confirmation de l'hémorragie démographique, elle met en évidence le fait que les zones de croissance de population sont toutes localisées en périphéries des villes, même des plus petites.

Il en résulte un fort décalage entre la réalité de la vie des agglomérations et le dessin des limites administratives : la gestion des problèmes quotidiens de la vie d'une agglomération, même petite devient obligatoirement intercommunale.

Carte 8
Croissance démographique depuis 1962



Chapitre 2

Quels rôles pour les transports publics en milieu rural ?

Implications et attentes des élus locaux

La LOTI et l'ensemble des lois de décentralisation ont confié aux élus locaux la responsabilité d'organiser les transports de personnes.

Dans la gamme des services de transport concernés, les transports urbains d'une part, les transports scolaires d'autre part ont été les premiers à être pris en charge par les élus locaux dans le cadre de cette nouvelle responsabilité.

Tous les autres services de transports de personnes sont encore largement en période d'adaptation et d'évolution : les situations sont variables entre les divers départements en fonction des finalités attribuées aux transports publics et du degré d'implication des collectivités.

Le transport, compétence issue de la décentralisation

Les principes définis par la LOTI

La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) n° 82-1153 du 30 décembre 1982 et son décret d'application n° 85-6891 du 16 août 1985 constituent le texte fondamental réglementant les transports publics non urbains de personnes dans le pays, sauf en région Île-de-France.

La grande différence de la LOTI par rapport aux textes antérieurs est qu'elle organise dans le domaine des transports, le transfert des pouvoirs de l'État aux collectivités territoriales selon le processus de décentralisation instauré depuis 1982.

Les objectifs de la LOTI sont définis par les articles 1 et 2

Au plan national :
- unité et solidarité nationale ;
- défense du pays ;
- développement économique et social ;
- aménagement équilibré du territoire ;
- expansion des échanges internationaux.

Pour les utilisateurs :
- droit de se déplacer ;
- liberté de choisir ses moyens de déplacement ;
- faculté d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'entreprise de son choix ;
- pouvoir bénéficier de conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ;
- droit d'être informé sur les moyens qui lui sont offerts et sur les modalités de leur utilisation.

Politique globale des transports

Dans ce cadre, la politique globale des transports vise à :
- assurer le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transport individuels et collectifs ;
- établir les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transports et entre les entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation ;
- favoriser leur complémentarité et leur coopération, notamment dans le choix des infrastructures et par le développement rationnel des transports combinés.

Les missions des pouvoirs publics pour l'organisation et la promotion des transports sont définis dans l'article 5 de la LOTI

La réalisation et la gestion des infrastructures et des équipements affectés au transport et leur mise à disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité ;
- la réglementation des activités de transport et le contrôle de son application et de son organisation pour la défense ;
- le développement de l'information ;
- le développement de la recherche, des études et des statistiques ;
- l'organisation du transport public.

Les diverses typologies des transports de personnes

Même en se limitant aux transports terrestres qui sont les seuls à être concernés pour la desserte du milieu rural, divers critères doivent être examinés pour saisir la diversité des transports de personnes.

Transports ferroviaires et transports routiers

Si le point commun de l'ensemble des transports ferrés réside dans le système de guidage (les rails parallèles), les évolutions technologiques ont permis de diversifier largement les types de matériels et les types d'exploitations (trains classiques, trains de banlieue, TGV, automoteurs de diverses capacités, métros, VAL, tramway).

Certains de ces systèmes ferrés ne concernent que la desserte des agglomérations et des zones à forte densité : les métros et le VAL en sont des exemples caractéristiques, les rames de trains de banlieue à double étage également.

La desserte ferrée du milieu rural peut elle aussi s'articuler autour de divers types d'exploitations, qui correspondront d'ailleurs à divers niveaux de services : les trains de grandes lignes traversent par construction les espaces ruraux, et diverses politiques peuvent être mises en œuvre concernant le nombre d'arrêts effectués par ces trains.

Des chemins de fer régionaux et/ou locaux peuvent circuler sur les mêmes infrastructures que les trains de grandes lignes, avec des rythmes d'arrêts et des vitesses commerciales divers, avec des matériels de capacité, de confort, d'ancienneté variables.

Les transports routiers

À l'inverse des transports ferrés, les transports routiers ne sont pas dépendants d'un système de guidage, et peuvent utiliser toute voie de circulation, sous réserve d'un minimum d'adéquation entre les caractéristiques géométriques de la route et celles du véhicule utilisé.

La diversité des transports routiers possibles en milieu rural est donc très grande puisqu'elle dépend de la combinaison de l'ensemble des possibilités élémentaires.

Les véhicules peuvent se distinguer :
- par leur capacité : nombreuses catégories depuis le petit véhicule de moins de 9 places jusqu'aux véhicules standards de 50 à 66 places et même aux véhicules de grande capacité ;
- par leur degré de confort initial : de l'autocar standard au véhicule de grand tourisme, en passant par les véhicules spécialement conçus pour un usage spécifique (scolaires, liaisons aéroports...) ;
- par leur degré de vétusté et la qualité de leur entretien ou de leur rénovation.

Les itinéraires peuvent se distinguer :
- par le type de routes utilisées : lignes express sur autoroutes, lignes rapides sur les grands axes, desserte de proximité de nombreux bourgs ;
- par la densité des arrêts pratiqués, leur localisation par rapport aux zones d'habitat.

Les niveaux d'offre sont multiples : lignes régulières proposant des passages cadencés sur l'ensemble de la journée ou seulement quelques aller / retour les jours de semaine, lignes à fréquence hebdomadaire, services à la demande proposés tous les jours ou seulement quelques fois par semaine, services saisonniers.

Les types d'exploitations peuvent également se distinguer : exploitation aux risques et périls, avec ou sans subvention complémentaire, exploitation en garantie de recette, affrètement partiel sur des trajets urbains ou sur des itinéraires « ferroviaires sur route ».

Transports urbains et transports non urbains

Les transports urbains sont effectués dans un **périmètre de transports urbains (PTU)** qui a pour territoire :
- soit une commune ;
- soit les limites territoriales d'un établissement public qui a pour mission l'organisation des transports publics de personnes ;
- soit plusieurs communes.

La création de services de transports urbains est subordonnée pour la collectivité territoriale concernée ou pour les groupements de collectivités, au vote d'une délibération créant le périmètre de transports urbains (PTU) et à sa reconnaissance par le préfet.

Après la création du PTU, la compétence de la collectivité (ou celle du groupement de collectivités) s'exerce sur l'ensemble des services de transports mis en œuvre à l'intérieur du territoire concerné.

Les collectivités peuvent, soit exécuter les transports elles-mêmes en créant des régies, soit les confier à des transporteurs.

L'action des régies comme celles des transporteurs s'inscrit dans le cadre du **Plan de déplacements urbains (PDU)** élaboré sur tout ou partie du territoire compris à l'intérieur du PTU.

Les collectivités ayant créé un PTU peuvent instituer (si elles regroupent au moins 20 000 habitants) un impôt spécifi-

que affecté aux besoins du réseau urbain : le versement transport (VT). Cet impôt est appliqué aux établissements publics et privés de plus de 9 salariés. Son montant est un pourcentage de la masse salariale des entreprises assujetties.

Les transports non urbains

Les transports publics non urbains de personnes correspondent aux services qui ne sont pas effectués intégralement à l'intérieur d'un PTU (et d'un seul).

Ils peuvent donc concerner des dessertes :
– internes à une seule commune n'ayant pas créé de PTU ;
– réalisées en partie dans un PTU et en partie sur une ou plusieurs communes non membres d'un PTU ;
– reliant plusieurs communes n'appartenant pas à un PTU, ou reliant entre eux deux PTU distincts, même contigus.

Les limites des PTU

La distinction légale entre transports urbains et non urbains ne correspond plus totalement aux réalités de l'urbanisation, puisqu'elle est basée sur l'acte de déclaration d'existence d'un PTU qui est un acte de nature politique et administrative.

La réalité est autre, et plus complexe. C'est à la périphérie des villes que la population s'accroît le plus. Le périurbain se trouve alors lié à des bassins en extension le plus souvent, ne correspondant pas au territoire du périmètre de transports urbains (PTU) défini par la LOTI. En effet, la LOTI a respecté les découpages institutionnels qui souvent ne correspondent plus aux déplacements matérialisant ces bassins.

Le « versement transport » est appliqué à un territoire qui regroupe des emplois (agglomération) alors que les déplacements liés au travail concernent généralement, et de plus en plus, des périmètres plus vastes (les bassins d'emploi). La tendance naturelle pour la ville est d'étendre le périmètre de transports urbains au détriment des extrémités des lignes des départements pour bénéficier du maximum possible de versement de transport [1].

On rencontre donc diverses situations composant entre les réalités de terrain et les concepts juridiques :
– PTU (et transports urbains) incluant largement des communes rurales ;
– dessertes de petites villes qui n'ont pas le label « transport urbain » parce que le PTU n'a pas été créé ;
– accords de coopération entre PTU, départements (organisateurs des transports non urbains) et communes périphériques du PTU pour la rationalisation de la desserte périurbaine.

Les compétences respectives des diverses collectivités

À l'exception de la région Île-de-France, les départements sont de plein droit les autorités organisatrices compétentes pour organiser les transports non urbains (réguliers et à la demande) fonctionnant sur leur territoire.

Les services routiers situés sur plusieurs départements sont de la compétence des régions, l'État étant l'organisateur des services réguliers routiers non urbains d'intérêt national.

Les services ferroviaires sont de la compétence soit de l'État, soit des régions pour les services régionaux conventionnés par ces collectivités.

Les transports routiers non urbains de personnes comprennent

Les services réguliers publics ;
– les services à la demande (effectués par des véhicules dont la capacité dépasse une limite fixée par décret) ;
– les services occasionnels publics.

1. « Transport public périurbain, le grand oublié » *Le moniteur des villes*, n° 22, 1993.

Les services réguliers

Les itinéraires, leurs points d'arrêts, leurs fréquences, leurs horaires et leurs tarifs sont fixés et publiés à l'avance.

Depuis que l'article 29 de la loi du 22 juillet 1983 a supprimé les services spéciaux scolaires, les services réguliers se divisent en deux catégories : les services réguliers ordinaires (SRO) et les services à titre principal pour les scolaires (SATPS).

L'article 27 du décret du 16 août 1985 permet d'organiser certains services réguliers en faveur des catégories particulières d'usagers (personnes présentant des handicaps particuliers).

Les services à la demande

Leur fonctionnement dépend de la demande des clients : points d'arrêt, itinéraires, horaires et fréquences peuvent varier en fonction de l'existence et des exigences de la clientèle. Seule leur tarification doit être obligatoirement fixée et publiée à l'avance.

Les services occasionnels

Ils sont définis comme des transports à dominante touristique, des transports d'enfants ou d'handicapés à destination de colonies de vacances, de classes de neige, de classes vertes et classes de mer. Les transports peuvent aussi être effectués au profit des associations notamment du troisième âge.

Les textes législatifs relatifs aux services occasionnels n'existent pratiquement pas.

Desserte du milieu rural : compétence essentielle des collectivités locales

Le croisement des définitions exposées ci-dessus permet d'identifier les divers modes d'intervention des collectivités locales dans l'organisation et le fonctionnement quotidien des transports publics en milieu rural.

Le département est de droit l'Autorité Organisatrice des transports routiers internes à son territoire :
– il est donc responsable de l'ensemble des services reliant entre elles diverses communes, mais également des services internes à une même commune, dans la mesure où celle-ci n'a pas institué un PTU sur son territoire ;
– il est responsable de l'organisation de l'ensemble du transport des élèves qui doivent emprunter un service de transport pour rejoindre leur établissement d'enseignement (sauf si ce service est interne à un PTU) ;
– il est responsable des services spéciaux pour le transport des élèves handicapés, même si leur trajet est interne à un PTU.

Les petites communes peuvent être impliquées de deux manières dans l'organisation des transports de personnes :
– en instituant, le plus souvent dans le cadre d'une organisation intercommunale, un périmètre de transport urbain, qui leur permet de prendre en charge l'organisation de tous les transports internes à ce territoire, et si elles ont plus de 20 000 habitants d'instaurer le versement transport afin de dégager une ressource spécifique pour leur réseau ;
– en participant, avec le département au fonctionnement des services qui les concernent. Cette participation peut s'effectuer selon diverses formes juridiques, depuis la subdélégation accordée par le département pour l'organisation des transports solaires jusqu'à la simple convention portant sur la participation de la commune au financement de services la concernant et organisés par le département.

Départements et communes ne sont par contre pas responsables de l'organisation et du fonctionnement des services ferroviaires qui sont de la compétence de l'État ou des régions.

Ces collectivités ne disposent pas de pouvoir de décision en la matière.

Les transports non urbains : un engagement financier conséquent des départements

En 1991, sur 950 millions de voyages réalisés par des transports non urbains :
- 42 % concernent les transports scolaires ;
- 18 % concernent les transports occasionnels et à la demande (avec les scolaires) ;
- 28 % sont sur les services réguliers ordinaires (dont 50 % environ sont des scolaires) ;
- 12 % concernent les transports de personnel.

En 1990, 7,2 milliards de francs ont été consacrés au fonctionnement des transports parmi lesquels 5,4 milliards consacrés aux scolaires. Le budget transport représente donc près de 7,2 % du budget global de fonctionnement des départements.

Le transport scolaire, desserte fine du pays rural

Dans l'ensemble des transports de personnes dont les conseillers généraux ont hérité depuis la LOTI, les transports scolaires sont manifestement ceux qui ont le plus systématiquement mobilisé leur énergie et leurs moyens : force est de constater qu'il s'agit du secteur dans lequel la pression effective de la demande laissait peu d'alternative.

Maillon indispensable de la chaîne d'accès à l'éducation, le transport scolaire est toujours vu comme une tâche prioritaire. C'est dans les modes de traitement que les divergences apparaîtront.

Les transports scolaires : champs d'action et modes d'organisation

Les transports scolaires concernent l'ensemble des élèves devant parcourir entre leur domicile et leur établissement scolaire une distance généralement fixée à au moins 3 kilomètres en zone rurale et au moins 5 kilomètres en zone urbaine, à condition qu'ils fréquentent un établissement public ou un établissement privé sous contrat et respectent la carte scolaire de leur département.

Les élèves devant parcourir une distance plus courte mais dont l'itinéraire présente un risque exceptionnel du point de vue de la sécurité peuvent également être pris en compte dans l'organisation des transports scolaires.

De l'organisation cohérente des transports scolaires dépend d'une part, un bon équilibre de la vie scolaire des enfants et d'autre part, la bonne marche des établissements scolaires dans un département. Elle doit alors :
- être adaptée à la carte scolaire des établissements, et ce pour tous les niveaux, depuis la maternelle jusqu'au lycée ;
- concilier le mieux possible la cohérence entre les horaires des cars et l'arrivée ou le départ des élèves ;
- fixer une durée limite pour les trajets (la durée actuelle est en général de 45 minutes pour chaque département) ;
- mettre au point une optimisation moyenne non seulement en termes de coût mais aussi tenant compte de ces trois éléments.

Les moyens utilisés pour assurer le transport des élèves

Les transports scolaires sont constitués de l'ensemble des moyens utilisés pour assurer cette prise en charge. Il s'agit principalement de trois types de solutions :

– *l'affectation d'élèves sur des lignes régulières routières desservant les deux points du trajet.* L'adaptation de la ligne régulière aux effectifs à transporter et à la localisation du domicile des élèves entraîne fréquemment la mise en place de services de doublage pouvant avoir des itinéraires un peu différents de ceux de la ligne régulière. Cela permet une desserte bien plus fine du territoire, et une plus grande proximité vis à vis des enfants ;
– *la mise en place de services à titre principal scolaire (SATPS).* Ces services sont définis spécifiquement pour assurer dans les conditions les plus optimales possibles le transport des élèves lorsque les lignes régulières ne sont pas utilisées, pour diverses raisons ;
– *l'affectation des élèves sur les lignes SNCF* lorsqu'elles peuvent répondre aux besoins des élèves considérés.

L'exercice direct ou délégué des taches d'organisation

Les départements sont de droit organisateurs des transports scolaires : « Ils ont la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement (...), ils consultent à ce sujet le conseil départemental de l'Éducation nationale » (LOTI, article 29)

Les départements peuvent confier une partie de leurs tâches d'organisateurs à des « organisateurs secondaires ». Ces organisateurs secondaires peuvent être :
– des communes, groupements de communes ou syndicats mixtes ;
– des établissements d'enseignements, des associations de parents d'élèves, des associations familiales...

Ils ne peuvent agir que sur la base d'une délégation par le département d'une partie de sa propre compétence.

Les autorités organisatrices peuvent :
– exécuter directement les services scolaires en créant une régie directe ou un établissement public industriel et commercial (régie avec personnalité morale) ;
– passer une convention avec une entreprise de transport ;
– déléguer l'organisation des transports scolaires par convention à des organisateurs secondaires.

La convention est conclue entre le transporteur et l'Autorité compétente pour l'organisation des transports. Elle précise :
– les établissements scolaires et les points d'arrêt à desservir ;
– l'itinéraire à suivre et le kilométrage quotidien ;
– le nombre de jours pendant lesquels le service est assuré ;
– le nombre d'élèves à transporter ;
– les fréquences et horaires à observer ;
– les responsabilités respectives des parties au contrat dans les mesures à prendre pour la garde des élèves ;
– *les conditions de transport des personnes* n'ayant pas la qualité d'élève ;
– les conditions de résiliation et les mesures prises en cas de défaillance de l'entreprise (d'après **l'article 2 du décret n° 84-322 du 3 mai 1984 relatif aux conventions**).

La convention est conclue par périodes entières correspondant à une ou plusieurs années scolaires (**article 3 du même décret**)

Elle est résiliée de plein droit en cas de disparition de l'entreprise, quelle qu'en soit la cause, ou lorsqu'elle est radiée du registre mentionné à l'article 7-1 de la loi du 22 Juillet 1983 (**article 5 du même décret**).

Selon le type de délégation que le département accorde aux organisateurs secondaires, la convention est signée soit uniquement par le département, soit uniquement par l'organisateur secondaire, soit par les deux organisateurs.

Concrètement, l'organisation des transports départementaux s'articule autour d'une multitude d'acteurs :

– 8 000 organisateurs secondaires environ, soit une moyenne de 80 par département ;
– 20 000 contrats de transports soit environ 200 par département ;
– près de 6 000 entreprises exécutant les contrats soit environ 60 par départements ;
– 75 % de contrats inférieurs à 300 000 Francs.

Le rôle joué par les transports scolaires

Il est généralement considéré comme essentiel aussi bien par les élus et les habitants que par les transporteurs :
– le transport scolaire est un élément essentiel de la vie des enfants des secteurs ruraux puisqu'il leur permet de fréquenter l'école sans dépendre d'un transport effectué par un membre la famille ;
– le transport scolaire est un élément essentiel dans la survie économique des lignes régulières et plus globalement des transports publics non urbains, car ce sont les recettes qu'ils génèrent qui permettent cette survie ;
– enfin, dans certaines zones très peu peuplées, ils peuvent être un moyen de recours (plus ou moins organisé) contre l'isolement des personnes les plus esseulées. Depuis la suppression des services spéciaux, tous les services, même « à titre principal scolaires » sont accessibles aux autres voyageurs (sous réserve de disponibilité de places).

Le transport scolaire peu donc être considéré à juste titre comme l'élément de base du transport public actuel en milieu rural car son objet direct (le transport quotidien de l'ensemble des élèves ruraux vers le lieu de leur scolarisation obligatoire) contribue à lui donner plusieurs caractéristiques essentielles :
– son bon fonctionnement a un caractère indispensable accepté sans arrières pensées par tous. Les élus départementaux (qui en sont légalement responsables), mais aussi les élus communaux sont très attentifs à ce qu'il réponde correctement aux besoins exprimés par les familles.
– la nécessité de satisfaire au plus près les besoins de chaque famille détermine un maillage très fin de la desserte, au plus profond de chaque commune. Dans de nombreux endroits, le transport scolaire est le seul mode de transport public encore en fonctionnement, et le coût moyen consacré à chaque voyage individuel traduit bien cette finesse de la desserte. (Le coût annuel de fonctionnement hors Île-de-France est de 3 000 francs par élève, soit de 16 Francs par jour, soit 8 Francs par trajet).
– sa mise en œuvre mobilise une gamme très large de transporteurs, des grands groupes aux artisans possédant un ou deux cars. Environ 8 000 exploitants se répartissent en sociétés, régies communales et intercommunales, artisans, particuliers, associations. Le chiffre d'affaires global de l'activité représente près de 6 milliards de Francs pour l'ensemble des départements métropolitains hors Île-de-France.
– l'engagement financier de chaque département pour les transports scolaires est important : il représente en moyenne entre 65 et 70 millions de Francs par département et correspond à 5 % du budget moyen de cette collectivité. Ce financement contribue largement au maintien d'un certain nombre de lignes régulières de transport dans l'ensemble des départements.

Cependant, les caractéristiques même de l'activité scolaire définissent un certain nombre de limites intrinsèques au transport scolaire, qui réduisent en partie la qualité du service qu'il est susceptible de rendre au reste de la population :
– l'année scolaire ne comporte que 180 à 200 jours par an. Durant les périodes de vacances, la desserte qui subsiste se trouve largement réduite : elle est concentrée sur les itinéraires principaux des lignes régulières (suppression des doublages et non fonctionnement des SATPS).

– les horaires de fonctionnement sont définis par le rythme de la semaine scolaire, ce qui ne correspond pas vraiment aux demandes de la majorité des autres utilisateurs potentiels des transports publics. Le matin, les horaires sont un peu matinaux pour faire des achats ou accéder à des services, le soir et surtout le mercredi à midi ils ne sont pas réellement adaptés aux déplacements pour le motif travail.

Les attentes des élus vis-à-vis des transports publics en zone rurale

Le transport public intérieur doit-il être *considéré comme un outil participant au* développement local ou comme un service à caractère social dominant ?

Cette formulation ramassée résume bien une partie (mais une partie seulement) du débat de fond existant dans les différences instances de discussion, de décision et d'action à travers le territoire national.

Elle doit être complétée par la question de savoir si les transports publics sont ou non un outil d'aménagement du territoire, mais les deux questions traduisent partiellement une différence de sensibilité, une différence de points de vue :

« Le transport, outil (ou non) de la politique d'aménagement ? » se réfère à une réflexion globale au niveau du territoire national, voire au niveau des régions.

La question porte quelque part en elle-même les notions de répartition des activités dans l'espace, de mise en relation des pôles principaux significatifs.

« Le transport, outil de développement local ou service à caractère social ? » se réfère par contre davantage à la vie quotidienne des habitants de chaque micro région, de chaque « pays ».

La question porte davantage sur les notions de services de proximité, de satisfaction diversifiée des besoins des divers groupes de population (les familles, les personnes âgées, les actifs, les étudiants...).

Les trois niveaux d'interventions des transports publics

À travers l'ensemble des actions, des revendications et des déclarations (plus ou moins explicitement centrées sur le sujet) des élus locaux, on peut distinguer trois niveaux d'attentes vis-à-vis des transports publics :
– le désenclavement de chaque territoire pour être relié aux territoires voisins et aux secteurs « supérieurs » de l'armature de services et d'activités ;
– les transports scolaires ;
– les dessertes de proximité, destinées à satisfaire les besoins courants d'un bassin de vie, d'un pays.

Bien entendu, un certain nombre d'interférences et/ou de complémentarités existent entre chacun de ces trois niveaux, dont une grande partie sont volontaires, par soucis de cohérence entre les réseaux ou de recherche d'économie et d'optimisation de moyens.

Cependant, la logique de base de ces trois niveaux d'intervention est fortement prégnante dans l'organisation générale des transports intérieurs en France et dans la répartition des responsabilités : l'analyse de la situation actuelle doit donc largement s'appuyer sur cette distinction, et faire apparaître progressivement les points de convergences, d'imbrications.

Le désenclavement de chaque territoire

Le désenclavement constitue la revendication (ou l'objectif) de base de chaque élu territorial, par rapport à l'environnement du territoire dont il a la charge.

Chaque région, chaque département, chaque canton souhaite bénéficier d'un bon raccordement aux principaux réseaux nationaux de transport et de circulation.

Il s'agit, par l'intermédiaire du réseau ferré et/ou par le développement du réseau autoroutier et des voies rapides de raccordement, de pouvoir facilement rejoindre potentiellement n'importe quel point du territoire national, et plus particulièrement quelques points significatifs qui sont généralement : Paris, la capitale régionale (siège administratif de la région ou capitale économique de fait), et le chef-lieu du département.

Chaque commune, chaque district, souhaite pouvoir accéder facilement aux principaux pôles d'intérêts locaux.

En dehors de la préfecture, dont les besoins d'accès ne sont pas quotidiens ni même hebdomadaires, il s'agit de pouvoir accéder aux services administratifs, commerciaux, de santé, nécessaires au déroulement de la vie quotidienne.

Bien entendu, cette demande qui s'exprime en termes généraux (elle peut porter aussi bien sur la réfection ou la création d'une route que sur le fonctionnement d'une ligne de transport) rejoint largement les deux autres domaines du transport scolaire et du transport de proximité.

Il est remarquable que pour une bonne partie d'entre eux, les besoins identifiés de désenclavement constituent la base de demandes, de revendications formulées par les instances d'un territoire auprès des collectivités de niveau plus large : créations d'autoroutes ou de dessertes par TGV, maintien en fonctionnement de lignes SNCF ou réfection du réseau de routes départementales.

Ces demandes portent sur une prise en charge totale ou partielle du projet qui est défini comme indispensable à la survie (ou au développement, ou au maintien de l'équilibre) du territoire demandeur.

Le transport scolaire

On a vu précédemment que par sa nature et sa finalité, la nécessité du transport scolaire fait généralement l'unanimité, et que la prise en charge de son fonctionnement est largement assumée localement par les départements qui en sont chargés par la LOTI, mais aussi par les organisateurs secondaires.

Plusieurs points significatifs distinguent ce type de transport public des deux autres, et contribuent à le sortir du débat :
– son caractère à la fois extensif (très fort développement du maillage) et limité dans le temps (matin et soir durant 180 à 200 jours dans l'année seulement) ;
– son caractère fédérateur : l'organisation des transports scolaires est probablement l'une des activités des collectivités qui a le plus fort pouvoir de regrouper les communes, de très nombreux organisateurs secondaires étant des syndicats intercommunaux ;
– son caractère « traditionnel et indispensable » : la légitimité reconnue de ce besoin peut avoir le meilleur et le pire des effets. Ainsi, dans certains départements, le transport scolaire est la seule partie de l'activité transport qui est réellement prise en charge par les services, l'organisation pouvant en être très moderne, très sophistiquée ; tandis que dans d'autres, le fonctionnement traditionnel donnant satisfaction, « le statut quo » a tendance à être maintenu sans examen supplémentaire (mais cette situation devient de plus en plus rare, sous la double contrainte de la raréfaction des disponibilités financières et des obligations de la délégation de service public).

Les dessertes de proximité

Si l'on regroupe sous ce terme l'ensemble des liaisons nécessaires à la vie quotidienne des populations d'un secteur, à l'exception des transports scolaires, on constate bien entendu un point de convergence avec les besoins de désenclavement : il est nécessaire de pouvoir aller au bourg ou à la ville centre.

Mais le concept même d'enclavement ou de désenclavement comporte une notion d'impossibilité. La desserte de proximité exclue cette notion : une commune, ou une famille est enclavée par rapport à une destination lorsqu'elle n'a aucun moyen « normal » pour la satisfaire (absence de route praticable entre les deux communes, ou absence de moyen de transport particulier ou collectif pour la famille) ;

La desserte de proximité à partir d'un lieu-dit ou pour une famille fait plutôt référence à la qualité de réalisation de la liaison en question : en l'absence de moyen de locomotion le trajet reste ou non possible à pied, ou bien des liaisons sont possibles selon des fréquences minimales (hebdomadaires, quotidiennes...), ou bien le service nécessaire peut être rendu en évitant le déplacement de la personne concernée.

L'organisation, le financement et parfois le fonctionnement des dessertes de proximité sont pleinement dans le champ d'initiatives des élus locaux, parce qu'ils relèvent des besoins totalement locaux, ponctuels.

La multiplication des services de transports spécifiques organisés par les communes (directement, en régie ou par l'intermédiaire de diverses associations) en sont l'illustration typique : souvent en contradiction avec les règles de la LOTI pour laquelle la commune n'a pas de compétence transport si elle n'a pas constitué un périmètre de transport urbain, de nombreux minibus transportent personnes âgées et membres des clubs de loisirs.

C'est donc essentiellement sur les dessertes de proximité qu'il est possible d'analyser les attentes des élus locaux, et ce d'autant plus qu'avec l'accroissement des situations de crise en milieu rural, les situations d'intervention des élus se multiplient et dépassent largement le cadre des clubs de loisirs du troisième âge.

Les finalités des transports publics locaux pour les élus

Le positionnement institutionnel et technique différent institué par la LOTI et par les lois de décentralisation induit des attentes et des attitudes très contrastées entre les élus départementaux et les élus communaux.

Les élus cantonaux

Ils sont « titulaires » de la charge d'organisation de l'ensemble des transports de personnes qui ne sont pas inclus dans un PTU. Ils ont en particulier en charge les transports scolaires (sur le bon fonctionnement desquels « ils n'ont pas droit à l'erreur ») et gèrent des budgets transports conséquents.

Les élus cantonaux paraissent considérer principalement les transports intérieurs comme une obligation résultant de la décentralisation. Le transport est identifié comme un service qu'il convient de gérer au mieux des intérêts budgétaires du département, tout en évitant de s'aliéner tout ou partie de l'électorat local. Pour l'heure, la tendance constatée fait apparaître le transport intérieur, notamment scolaire, comme une prestation à caractère social que l'on associe de plus en plus à la politique scolaire départementale.

Ainsi, le tracé des circuits tient compte des internats scolaires existants dans la mesure où il ne doit pas créer une concurrence à même d'entraîner des suppressions totales ou partielles de places.

Les élus cantonaux se présentent davantage comme des gestionnaires avertis voulant contenir les coûts de fonctionnement des services et maintenir la pression fiscale à des niveaux acceptables pour la population.

Les élus municipaux

Ils n'ont pas de rôle « officiel » dans l'organisation des transports, mais ils sont les plus directement sollicités par les demandes de la population et assez souvent invités par les Conseils Généraux à participer à l'organisation et au financement des services très locaux.

Les élus municipaux se veulent plus volontaires et déterminés, reconnaissant que le transport intérieur est un moyen de lutter contre la dévitalisation des communes rurales. Ces élus aiguillonnent les conseillers généraux d'autant plus souvent que le transport est une compétence départementale. Les maires sont souvent les initiateurs des transports à la demande, soutenus dans leurs démarches par les associations (parents d'élèves, 3e âge, centres sociaux, foyers ruraux, etc.).

À ce titre, ils apportent facilement leur appui logistique lors de la mise en place des transports à la demande (permanence auprès des secrétariats de mairies, délivrance des tickets et autres billets de transports, cahier de réservations).

La propension des élus municipaux à associer transport intérieur et/ou à la demande et développement local est réelle. Certains vont même à dire qu'ils font de l'aménagement du territoire en initiant des actions de transport, dans la mesure où ils maintiennent des populations et parfois même en attirent.

En fait, la différence entre l'approche municipale et l'approche cantonale résulte de logiques différentes : l'une se veut rationnelle, rigoureuse et gestionnaire au regard des ressources budgétaires allouées, l'autre se considère comme l'expression d'un besoin réel, à même d'inverser la tendance à la déprise, à la stagnation ou à la dévitalisation.

Dessertes locales et réseaux d'ensemble : cohérence ou dispersion ?

Bien entendu la description assez tranchée présentée ci-dessus sur la perception différente des élus cantonaux et des élus municipaux traduit les grandes tendances rencontrées, mais ne se trouvent pas toujours avec autant de netteté sur le terrain.

L'une des raisons principales de cette atténuation des contrastes réside d'ailleurs dans le fait que de nombreux élus sont à la fois élus cantonaux et municipaux.

Dans les faits, les élus départementaux considèrent bien dans leur ensemble que le transport n'est pas qu'un service social, mais qu'il a également des conséquences en termes d'aménagement du territoire, y compris à l'échelle très locale de leur propre circonscription.

De ce point de vue, la lecture comparative des politiques appliquées dans quatre départements français différents (Aube, Loire Atlantique, Mayenne, Puy de Dôme) est illustrative des situations diverses auxquelles on peut aboutir, parfois avec des points de départ voisins (ou déclarés tels) : ce sera l'objet du chapitre 4.

Deuxième partie

Les dessertes de désenclavement

Chapitre 3

Les dessertes ferroviaires

Le train a dans l'esprit de la population et de ses élus une image très forte de réseau unifié irriguant l'ensemble du territoire national.

Même si plusieurs éléments contribuent depuis quelques dizaines d'années à diversifier cette situation (création du réseau TGV, implication des Régions et création des réseaux TER,...) le réseau ferré conserve largement son image unificatrice, incarnation de valeurs nationales fortes :
- la centralisation (image de la « toile d'araignée) ;
- la liberté de circulation (« prise en charge » par un véritable réseau entre tous les points du territoire) ;
- l'égalité des chances pour tous (le train a apporté le progrès industriel dans tous les cantons) ;
- la fraternité du monde des cheminots, voire des voyageurs (Zola, luttes syndicales, nationalisation...) ;
- *la qualité de la technologie nationale* (la France « inventeur » du TGV...).

Cette symbolique très fortement ancrée dans la mentalité nationale contribue à ce que toute évolution dans l'exploitation du réseau (à quelque échelle géographique que ce soit) donne lieu à des débats passionnés, souvent transformés en prises de positions contradictoires sur la base d'arguments qui sont souvent de nature différentes et dont les rapports mutuels ne sont pas toujours analysés.

Plusieurs débats actuels importants concernent l'avenir des dessertes ferroviaires et les évolutions possibles de leur rôle dans les zones rurales :
- le Contrat de Plan que la SNCF et le Gouvernement ont cherché à conclure pouvait comporter un programme de fermetures de lignes, au regard duquel les ruraux se sentent les premiers visés ;
- les évolutions dans les rôles respectifs joués par l'État et par les régions vis-à-vis de la SNCF et de la prise en charge des services ferroviaires ne pourront pas être neutres au regard de la consistance des services locaux ;
- les évolutions liées au marché unique européen, à l'ouverture à la concurrence posent également question et pourraient comporter diverses issues.

Dans ce contexte, le but de ce chapitre est triple :
- présenter l'état actuel du réseau dans sa diversité et ses complémentarités, ainsi que les grandes lignes de son évolution depuis une vingtaine d'années ;
- examiner l'apport actuel du réseau dans le désenclavement des zones rurales et identifier les lignes qui sont objectivement les plus menacées par une éventuelle fermeture ;
- évaluer les conséquences d'une concrétisation de ces risques et dégager des pistes alternatives.

Le réseau actuel, son évolution depuis 25 ans

Importance kilométrique de l'infrastructure ferrée et des réseaux d'exploitation

Depuis 1981, année d'ouverture du 1er tronçon du TGV Paris / Lyon, l'infrastructure ferrée nationale est constituée de la juxtaposition de 32 730 km de lignes classiques et de 1 050 km de lignes à grande vitesse (LGV), parcourantes à une vitesse supérieure ou égale à 270 km/h. (situation au 31/12/93).

Nota : *les lignes à vocation uniquement touristique ne sont pas inclues dans ce total. Il s'agit de chemin de fer de La Mure (30 km), chemin de fer de Chamonix à la Mer de Glace (6 km), tramway du Mont Blanc (12 km), chemin de fer de la Rhune, chemin de fer du Vivarais (Tournon-Lamastre, 33 km).... Ces lignes touristiques ne seront plus évoquées dans la suite de ce chapitre.*

Sur cette infrastructure ferrée, se superposent deux exploitations de réseaux ferroviaires : le réseau voyageurs et le réseau marchandises. La superposition n'est pas totale puisque certaines lignes sont réservées à l'un ou à l'autre des réseaux (la distinction est importante car les données techniques et par conséquent les normes d'entretien et de sécurité ne sont pas identiques pour les deux réseaux.)

Au 31 décembre 1993, la situation était la suivante :

- lignes exclusivement marchandises : 7 791 km
- lignes mixtes marchandises et voyageurs : 22 046 km
- lignes classiques exclusivement voyageurs : 1 141 km

Total infrastructure classique : 30 978 km

- lignes à grande vitesse (voyageurs) : 1 253 km

Total infrastructure ferrée : 32 231 km

Le réseau ferré voyageurs comporte donc un ensemble de 24 148 km de voies, tandis que le réseau ferré marchandises en comporte 29 546 km.

Les lignes ouvertes exclusivement au service marchandises sont majoritairement constituées d'antennes s'embranchant sur les lignes du réseau voyageurs.

La double voie électrifiée qui, de Lyon à Avignon, double sur la rive droite du Rhône, l'artère classique Lyon-Marseille, est exclusivement réservée au trafic marchandises, même si, en cas d'incident, elle sert d'itinéraire de détournement pour les circulations voyageurs.

Identification des exploitants du réseau ferré national

Contrairement à l'opinion généralement répandue, la SNCF ne dispose pas d'un monopole absolu dans l'exploitation du réseau ferroviaire national.

Indépendamment des lignes touristiques, 1 337 kilomètres de lignes sont exploités par d'autre sociétés que la SNCF, aussi bien pour le service voyageurs (488 kilomètres) que marchandises (1 083 kilomètres).

Réseau ferroviaire non exploité par la SNCF *

Type d'exploitation	Voyageurs seulement	Voyageurs et marchandises	Marchandises seulement	TOTAL
Lignes SNCF affermées	103 km	234 km	601 km	938 km
Lignes non SNCF	151 km	0	248 km	399 km
TOTAL	254 km	234 km	849 km	1 337 km

* À l'exclusion des lignes touristiques

Plus des deux tiers des lignes sont des lignes SNCF affermées à des exploitations privés, notamment la CFTA (groupe CGEA-Générale des Eaux) qui exploite le Réseau Breton ainsi que les étoiles marchandises de Provins/Sézanne, Châtillon-sur-Seine, Gray, Is-sur-Tille et de Clamecy (environ 600 kilomètres au total).

La Compagnie du Blanc-Argent et les CFD exploitent des lignes SNCF, voie métrique Salbris-Romorantin-Valençay-Luçay le Male pour la première, voie normale Cravant-Avallon-Autun-Etang pour la seconde.

Il existe aussi des lignes privées non SNCF exploitées pour le service voyageurs ou marchandises.

La ligne à voie métrique Nice-Digne (151 kilomètres, compagnie CFTA exploitant pour le compte d'un syndicat mixte regroupant une région, deux départements et deux villes) est une ligne d'intérêt général exploitée aujourd'hui uniquement pour le service voyageurs.

Enfin, 227 km de voies ferrées non SNCF sont exploitées uniquement pour les marchandises, par trois types différents d'exploitants :
– un GIE regroupant les clients de la ligne ferroviaire ;
– des régies départementales exploitant les vestiges de réseaux départementaux (Landes, Bouches du Rhône, Isère) ;
– des associations à but touristique sur lesquelles s'est greffée une exploitation commerciale marchandise.

Une partie des voies non exploitées par la SNCF sont des voies à écartement réduit. Au total sur l'ensemble du territoire, ces lignes à écartement réduit (1 mètre de large au lieu de 1,44 mètres) ont une longueur de 540 km, ainsi répartis :

Réseau Corse	230 km	Exploité par la SNCF.
Nice-Digne	150 km	Exploité par la CFTA.
St Gervais-Vallorcine	34 km	Exploité par la SNCF.
Villefranche-La Tour de Carol	63 km	Exploité par la SNCF.
Salbris-Luçay	63 km	Responsabilité commerciale SNCF. Exploité par la Cie du Blanc-Argent.

Les fermetures de lignes depuis 25 ans

Depuis 1938 le réseau ferroviaire national ne cesse de se contracter, même si, depuis 1981, année d'ouverture de la partie Sud de la ligne nouvelle à grande vitesse Paris-Lyon, se poursuit la construction de voies ferrées nouvelles pour TGV.

Le réseau classique continue de se réduire par vagues de fermetures successives qui affectent aussi bien les lignes ouvertes au service voyageurs que celles ouvertes au service marchandises.

Le tableau ci-après permet de comparer la situation 1995 à celle de 1970 (situation au 31/12).

	1970	1995	Différence
Lignes exclusivement marchandises	10 893	7 791	- 3 102
Lignes mixtes marchandises/voyageurs	25 993	22 046	- 3 947
Lignes exclusivement voyageurs	26	1 141	+1 115
Total infrastructure classique	36 912	30 978	- 5 934
LGV	-	1 253	+1 253
TOTAL	36 912	32 231	- 4 681

La contraction du réseau marchandises a été beaucoup plus forte que celle du réseau voyageurs.

De très nombreuses antennes, ouvertes au seul trafic marchandises sous le régime d'exploitation dit « à trafic restreint » ont été fermées, déclassées et déferrées à partir de la fin des années 80 en raison de la baisse du trafic par wagons isolés et de la volonté de la SNCF d'abandonner l'exploitation de ce type de lignes.

Cet abandon a eu aussi pour effet qu'une proportion croissante du réseau voyageurs classique, ayant relativement peu évolué de 1980 à 1993, n'est plus exploitée que pour le service voyageurs : 1 141 km sont dans ce cas en 1995, et pratiquement rien en 1970.

Les cartes n° 9 et 10 illustrent la localisation des lignes totalement fermées à toute exploitation depuis 1970 (soit quasiment 5 000 km) et celle des lignes fermées au trafic voyageurs, en 1993.

Une vague de fermetures s'est produite en 1980 sous l'égide de l'État et des collectivités locales dans le cadre du contrat d'entreprise de 1979. Elle a concerné notamment Pontivy-Loudéac, Chateaubriant-Nantes, Parthenay-Poitiers, Thouars-Niort, Felletin-Ussel, Bellegarde-Divonne...

Depuis les quelques fermetures qui se sont produites l'ont été :
– soit à l'initiative de la SNCF concernant surtout des services express desservant des axes secondaires comme par exemple Serqueux-Dieppe, Saint Auban-Digne, Briouze-Bagnoles de l'Orne et Dol-Dinard ;
– soit à l'initiative des régions comme par exemple Firminy-Dunières, Bort les Orgues-Neussargues et, Bort les Orgues-Aurillac.

Les réouvertures de lignes depuis 25 ans

Depuis 25 ans et indépendamment de la construction des lignes nouvelles à grande vitesse, il s'est produit un certain nombre de réouvertures de voies ferrées, tantôt au service voyageurs, tantôt au service marchandises.

Leur nombre n'est pas très élevé. On en dénombre 24 au total, 19 pour les voyageurs, 5 pour les marchandises. Les réouvertures voyageurs totalisent 617 kilomètres, dont 579 sont toujours en service.

Contrairement à une idée reçue, la première réouverture de ligne voyageurs est bien antérieure à la politique de décentralisation et relève d'une décision de la SNCF elle-même : il s'agit de la section Toulon-Hyères réouverte en 1970 avec une desserte express directe avec Paris (train de nuit Paris-Toulon prolongé jusqu'à Hyères).

Les réouvertures voyageurs relèvent de quatre catégories selon le type de contexte qui en a été à l'origine :
– *prolongement d'une desserte express SNCF pour desservir une zone d'urbanisation touristique* ; il s'agit du cas unique de Toulon-Hyères (1970, 20 km) ;
– *la reconstruction d'une ligne internationale* : il s'agit aussi d'un cas unique avec la réouverture de Breil à Tende permettant de rétablir, à la demande des Italiens, la liaison Nice/Vintimille-Coni-Turin par la vallée de la Roya (28 kilomètre) ;
– *l'alternance politique de 1981*. Ce contexte concerne quatre liaisons réouvertes en 1981 à l'initiative du gouvernement pour marquer une rupture symbolique avec les fermetures opérées l'année précédente. Les lignes concernées sont La Ferté Milon-Reine (76 kilomètres), (Tours) Ballan-Chinon (39 kilomètres), Clamecy-Corbigny (33 kilomètres) et Ax les Thermes-La Tour de Carol (40 kilomètres) ;

Carte 9
Contraction du réseau ferroviaire national de 1970 à 1993

Carte 10
Fermetures de services ferroviaires voyageurs de 1975 à 1995