



## LES TRANSPORTS RÉGIONAUX EN EUROPE : QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ?

Michel HOUÉE

Plusieurs motifs justifient que l'on compare la situation des transports régionaux en France à celle des autres pays européens. Les régions françaises sont, en effet, devenues autorités organisatrices des transports sous l'impulsion des lois de décentralisation et de la loi d'orientation des transports intérieurs. L'exercice de ces compétences n'est pas sans poser des problèmes aux régions, confrontées à des déficits d'exploitation, à des difficultés d'anticipation des investissements, à des problèmes d'adaptation de l'offre à la demande ou de coordination de l'offre relevant de diverses autorités. L'étude<sup>1</sup> dont traite cet article propose une mise en perspective de ces questions par l'analyse de quelques expériences contrastées chez nos voisins européens.

### *Etablissement d'une typologie des régions européennes*

La première étape du travail confié aux bureaux d'étude ITER et TCA a consisté à établir une typologie des régions européennes (Union européenne + Suisse) dans un double but :

- poser les bases d'une bonne comparabilité entre les régions françaises et leurs homologues européennes ;
- garantir la diversité des terrains susceptibles de faire l'objet d'un approfondissement de la démarche.

Il convenait, au préalable, de définir le concept même de région européenne. Compte tenu de l'objectif poursuivi, le critère institutionnel de disposition d'un organe politique élu et d'une administration a été privilégié. Il a toutefois été tenu compte de la dimension du territoire correspondant en termes de comparabilité géographique avec la situation française, en recourant au surplus à la nomenclature européenne des unités territoriales statistiques (dite NUTS) qui présentait l'avantage de fournir un cadre cohérent d'accès aux données.

La résultante d'un tel exercice est que le niveau territorial le plus comparable varie du pays considéré globalement, comme aux Pays-Bas (territoire restreint conjugué à une forte centralisation), au niveau NUTS 2 (celui des régions françaises) dans les pays d'Europe du sud relativement étendus et de tradition décentralisée (cas des 17 communautés autonomes espagnoles) en passant par les niveaux intermédiaires (NUTS 1) au Royaume Uni (11 standard régions) ou en Allemagne (16 länder, le découpage NUTS y étant particulièrement fin). Ont été a priori éliminées de l'analyse les régions centrées sur une grande agglomération (comté du Grand Londres, région de Bruxelles, villes-land allemandes de Berlin, Brême et Hambourg, ...) car trop spécifiques et de superficie trop limitée pour laisser place à une véritable hiérarchie entre transports urbains, locaux et régionaux. Il en va de même s'agissant des territoires insulaires grecs et espagnols.

Si l'on tient compte de la difficulté à obtenir les informations concernant les trois nouveaux pays communautaires (Suède, Finlande et Autriche), ce sont au total 69 régions (sur les 125 situées hors de France que compte l'Europe de l'ouest) pour lesquelles a été renseignée une batterie de variables géo-économiques permettant notamment d'associer à chacune la ou les régions françaises comparable(s) en termes de superficie, de population, de densité ou d'emploi.

Par ailleurs, chaque pays a été analysé au double regard des compétences de l'autorité organisatrice régionale (responsabilité d'organisation, participation au

<sup>1</sup> Le suivi de cette étude a été assuré par un comité de pilotage qui associait, sous la conduite de l'OEST, le CGPC, la DTT, la DAEI, la DATAR, les DRE Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes, le CERTU, le GART, la SNCF, l'UTP, la FNTR et la CEMT.

financement de l'infrastructure et de l'exploitation, autres intervenants publics et privés) et de la nature des opérateurs (publics ou privés, unique ou multiples), et ce distinctement pour le transport ferroviaire et par autocar.

De manière à faciliter la sélection des régions-types à étudier plus en détail, cet ensemble de critères a été ramené à trois principaux : la densité (moins de 100 habitants au km<sup>2</sup> ; entre 100 et 200 ; de 200 à 300 et plus de 300), la configuration urbaine (en étoile, en réseau ou linéaire) et la compétence transport (nulle, limitée au transport collectif routier ou étendue au transport ferroviaire). Les 90 régions étudiées, France incluse, se trouvent ainsi réparties en 31 catégories (sur les 36 croisements théoriquement possibles).

***Choix des régions retenues pour une analyse approfondie***

Sous la contrainte d'un maximum de sept régions qu'il était possible d'étudier en profondeur, un premier choix, privilégiant la comparabilité géographique et favorisant donc les régions à faible densité, a été envisagé mais il ne permettait pas de tenir suffisamment compte de la diversité des contextes nationaux ni de la richesse des expériences ou des projets en matière d'organisation des transports. Il a de ce fait été infléchi, ce qui a amené le comité de pilotage à arrêter la liste suivante : Bade-Wurtemberg, Basse-Autriche, Catalogne, Écosse, Lombardie, communauté de Valence et canton de Zürich. Un tel choix a permis en outre d'étudier la variabilité des situations à l'intérieur d'un même contexte national (présence de deux régions espagnoles) ou culturel (régions germaniques).

En outre, il a été convenu d'incorporer à la comparaison le cas des Pays-Bas, sur la base de la documentation existante, afin d'enrichir l'analyse de l'alternative d'une prise en charge nationale des problèmes de transport à l'échelle d'une grande région urbaine comme le Randstat.

***L'organisation des transports régionaux en Europe : des constantes par delà la diversité des situations nationales***

En matière d'organisation des transports, trois aspects méritent d'être particulièrement relevés :

- le champ couvert par le transport régional influence fortement le rôle d'organisateur de la région ; il peut en particulier inclure, comme en Bade-Wurtemberg, en Basse-Autriche ou dans le canton de Zürich, les transports intra-urbains ; il peut également délimiter le périmètre du transport ferroviaire régional par rapport à un critère de durée ou de distance maximum, comme en Allemagne, et non pas en fonction du type de train. Mais, jusqu'à présent, le souci du transport interrégional est resté l'apanage des régions frontalières concernant le transport transfrontalier.

- des constantes apparaissent dans le partage des responsabilités : partout, l'État intervient en matière de transport ferroviaire régional, que ce soit seul ou en association avec les régions comme en Bade-Wurtemberg, en Basse-Autriche, en Lombardie ou dans le canton de Zürich, et ce même lorsqu'interviennent des opérateurs régionaux comme en Catalogne, en Lombardie ou dans la communauté de Valence ; partout également, les régions sont autorités organisatrices de transport par autocar, sauf en Bade-Wurtemberg où ce sont les Kreise, même si elles délèguent parfois cette responsabilité aux provinces, comme en Lombardie ou dans la communauté de Valence ; l'implication des régions en matière ferroviaire apparaît en définitive comme un phénomène récent, même si le canton de Zürich et la Basse-Autriche interviennent de longue date à travers les structures de coordination tarifaire.

- la coopération entre autorités organisatrices est généralement développée : outre les districts tarifaires précédemment cités, qui vont jusqu'à percevoir les recettes et financer les investissements dans le cas du ZVV suisse, on trouve des structures de coordination avec l'exploitant ferroviaire dans les aires métropolitaines de Milan, Barcelone et Valencia, étendues dans ces deux derniers cas au transport par autocar au niveau de l'ensemble de la région. Des syndicats de transport existent dans les agglomérations écossaises (Strathclyde passenger transport executive de Glasgow, Lothian regional council d'Edimbourg), et un comité de concertation réunit collectivités et administrations aux Pays-Bas autour d'un plan d'amélioration du système de transport du Randstat.

***Une volonté planificatrice réelle mais des procédures encore largement embryonnaires***

En matière de planification, une forte volonté politique préside généralement à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets, en particulier s'agissant des réseaux ferroviaires de grande banlieue : le projet milanais de « Passante » assurant la jonction entre gares Est et Ouest sous forme de réseau express régional et s'accompagnant de la fusion des deux compagnies ferroviaires FS et FNM ainsi que de l'intégration tarifaire avec le réseau urbain, figure parmi les plus ambitieux. Mais rares sont les régions qui, à l'instar du Bade-Würtemberg, ont instauré une procédure régulière d'évaluation des schémas régionaux communément élaborés à l'occasion des transferts de responsabilité de l'État vers les régions.

Le souci d'un aménagement équilibré du territoire régional est également très présent, y compris lorsque l'autorité régionale est impliquée dans l'organisation des transports de son agglomération principale (responsabilité directe en Écosse, à Vienne et à Zürich ; exploitation par le biais de compagnies régionales à Milan, Barcelone et Valence, intervention financière importante dans la structure délégataire à Stuttgart). Toutefois, des interrogations naissent, comme dans le canton de Zürich, quant aux conséquences de l'obligation légale de desserte sur le développement d'une urbanisation anarchique.

***L'exploitation du transport : une implication publique qui reste déterminante malgré les expériences récentes de déréglementation***

Dans cinq régions sur les sept étudiées, l'exploitation du transport ferroviaire associe un opérateur régional. Ceux-ci sont dans la majorité des cas concentrés sur les dessertes suburbaines en croissance à partir d'une vocation originelle plus largement régionale. Il s'agit de compagnies publiques financées conjointement par l'État et les régions, sous réserve des modifications que pourrait induire l'actuel mouvement de déréglementation et de privatisation.

Le transport par autocar relève d'exploitants publics en Suisse, en Autriche et aux Pays-Bas, l'exploitation étant privée ailleurs. L'intervention régionale (aide au renouvellement du parc, création de gares routières) joue un rôle essentiel vis à vis de la fréquentation de ce mode, comme le montre l'expérience du Bade-Würtemberg. Les régions accompagnent également l'information et la promotion des exploitants en éditant des fiches horaires et autres plans de réseaux, comme en Basse-Autriche. Elles jouent, enfin, un rôle de régulateur à travers la procédure des appels d'offre (Catalogne), l'attribution de concessions et l'incitation à la complémentarité (Bade-Würtemberg) ou la répartition des services entre transporteurs (Basse-Autriche).

Seule parmi les régions étudiées, l'Écosse dispose d'une véritable expérience de déréglementation relative au transport par autocar. Elle semble s'être traduite par une détérioration de l'offre, tant en termes de nombre de dessertes que de coordination horaire et tarifaire entre réseaux. S'agissant du transport ferroviaire, le processus de privatisation vient seulement d'y démarrer, dans une atmosphère régionale hostile. De même, en Allemagne, la mise en compétition des exploitants pour les concessions ferroviaires vient tout juste de commencer.

***Le financement du transport régional : des efforts qui dispensent rarement du soutien des autorités organisatrices***

En matière de financement du transport ferroviaire, la situation semble paradoxale. Là où prévaut une logique de service public, comme en Suisse ou en Autriche, l'État cherche à se désengager, se refusant à financer plus de la moitié du déficit des transports publics. A l'inverse, là où prévaut une logique de rentabilité, comme en Espagne, l'État continue de financer tout le déficit d'exploitation de la RENFE ainsi qu'une partie du déficit des compagnies régionales. Mais dans tous les cas, la région devient un partenaire émergent du financement, acquérant en contrepartie un droit d'intervention en matière d'organisation.

La situation est diverse en matière de financement du transport par autocar, mais rares sont les cas où l'exploitation est totalement aux risques et périls de l'exploitant : compensations pour réductions tarifaires et transports d'élèves un peu partout, reversement aux transporteurs interurbains d'une partie de la dotation du Fonds national des transports en Lombardie.

### ***Des comparaisons à effectuer avec prudence***

Il convient, avant de chercher à tirer des enseignements, de se rappeler que la comparabilité entre les régions étudiées et les régions françaises n'est que partielle. Tout d'abord, le degré d'urbanisation élevé de la majorité des sept régions retenues est en soi un atout pour la performance des transports régionaux, même s'il est générateur de coûts d'investissement et de fonctionnement élevés. Ensuite, les contextes nationaux s'avèrent déterminants et les caractéristiques propres à chaque région ne permettent pas de garantir la transposabilité du succès d'une expérience étrangère. Enfin, les niveaux de compétence sont généralement structurés différemment de ce que l'on connaît en France : existence de structures de regroupement des autorités organisatrices et de l'État au niveau des aires métropolitaines correspondant approximativement aux bassins de main d'œuvre, responsabilité exclusive des communes en matière de transport scolaire, pouvoir régional de légiférer. A l'inverse, les compétences sont, en France, plus clairement définies et réparties sur un plus grand nombre de niveaux d'autorités organisatrices (échelon intermédiaire du département).

### ***Trois modèles d'organisation des transports régionaux en Europe***

Au total, on peut sans doute identifier trois grands modèles d'organisation des transports régionaux :

- le modèle d'organisation régionale coordonné, illustré par la Suisse, l'Autriche et les Pays-Bas, reposant sur une association de tous les partenaires à l'organisation des transports dans le cadre intégré de districts tarifaires, à l'échelle de territoires restreints et densément peuplés ;
- le modèle d'organisation régionale faiblement coordonné, représenté par l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne, avec des différences selon le degré d'intervention régionale dans le transport ferroviaire, plus élevé dans le cas des deux derniers pays ;
- le modèle libéral, partiellement illustré par l'Écosse, avec une tendance à la concentration de l'offre sur les principaux axes générateurs de demande et un faible degré d'intégration des services.

### ***Quelques pistes de réflexion pour les transports régionaux français***

Au terme de cette analyse comparative, cinq dimensions paraissent mériter une attention particulière au moment où plusieurs régions françaises s'engagent dans une expérimentation en matière d'organisation de leurs transports, dans le prolongement des propositions du rapport Haenel :

- l'impulsion que peut donner l'autorité organisatrice régionale au travers d'une politique conjuguant développement de l'offre centré sur les marchés porteurs et incitation à la réalisation de gains de productivité pour réussir la décentralisation du transport ferroviaire, en s'inspirant des exemples du Bade-Würtemberg, de la Lombardie et du canton de Zürich entre autres ;
- la mise en œuvre d'une coordination efficace de l'offre sur le modèle des pays qui ont opté pour le premier type d'organisation ;
- la pérennité du système de financement, de façon à permettre aux régions de se projeter dans le long terme, en s'inspirant des clés suisses et allemandes de répartition entre régions des budgets ;
- l'incitation des opérateurs à une gestion efficace, en développant des procédures d'évaluation des modifications introduites dans le service ;
- le maintien du rôle de coordinateur et de garant des équilibres de l'État, en lui conférant un rôle incitatif dans la mise en place des structures partenariales, ce qui n'exclut pas son concours financier comme déclencheur de l'implication régionale, au moins pour les grands projets.