

SECRETARIAT D'ETAT AUX TRANSPORTS

Mission de la Recherche

DISPOSITIFS ET MÉCANISMES DE CONTRÔLE
S'APPLIQUANT À L'ÉLABORATION DE L'OFFRE ET A LA PRODUCTION
DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS, LEUR ADAPTATION
AUX ÉVOLUTIONS RÉCENTES DU SYSTÈME DE RELATIONS ENTRE INTERVENANTS

Marché n° 78 00 024 00 225 75 01

Décembre 1980

D. BENUSIGLIO
B. BUREL
B. HAOUR

IDET CEGOS

L'étude qui suit s'inscrit dans les perspectives dégagées progressivement au fil des recherches précédentes menées dans le cadre de l'A.T.P. Socio-Economie des Transports (1).

Notre propos était de chercher à identifier, dans ces enquêtes, le système d'acteurs intervenant, soit au niveau local, soit au niveau national, sur la production de l'offre de transports en commun et à chercher à cerner les niveaux de régulation et de conduite de ce système.

L'étude que nous présentons ci-après prolonge ces interrogations en les concentrant autour d'une question qui s'est imposée de plus en plus à nous au cours des analyses précédentes : à quelles conditions peut-il y avoir, au niveau local de la part des autorités concédantes, une maîtrise mieux assurée, à travers leurs relations aux sociétés concessionnaires, des différents aspects de l'offre de transports en commun ?

Il nous a semblé, en comparant diverses configurations de rôles précédemment étudiées dans neuf agglomérations, échantillon que nous avons élargi ici par l'étude de quatre exemples complémentaires (Nantes, Dunkerque, Nancy, Orléans) qu'un véritable problème, encore peut-être masqué, était en train de se poser. La disparition dans le domaine des transports en commun des régulations habituelles à l'économie de marché ne paraît pas avoir été pleinement prise en compte dans les relations entre autorités concédantes et transporteurs. C'est donc autour de ce couple, sur la base de l'analyse des situations très diverses constatées, que nous avons fait porter les réflexions consignées dans ce rapport.

(1) *"Etude exploratoire des rapports entre les structures juridiques et fonctionnelles et les conduites innovatrices dans une organisation de transports en commun"*. IDET CEGOS - MM. BENUSIGLIO et BUREL - Septembre 1975
Rapport ronéoté.

"Localisation des capacités d'expertise et répartition des pouvoirs qui président à l'évolution des systèmes de transports collectifs urbains"
IDET CEGOS - MM. BENUSIGLIO et BUREL - Juillet 1977 - Rapport ronéoté.

"Déterminants organisationnels des processus de décision concernant la production du transport collectif dans les agglomérations de province"
IDET CEGOS - MM. BENUSIGLIO, BUREL et HAOUR - Juillet 1978 - Rapport ronéoté.

SOMMAIREPages

I - <u>L'EMERGENCE DU PROBLEME DU CONTROLE</u>	6
. La fin de l'économie de marché	
. Une nouvelle problématique	
. Les nouveaux financements et leurs limites	
. Les dépenses et l'organisation du transporteur	
. La productivité et l'organisation du transporteur	
. Les tarifs et l'organisation des autorités concédantes	
. L'enjeu du contrôle et ses conditions	
. Un moindre engagement de l'Etat	
II - <u>QUELQUES TYPES DE RELATIONS DE CONTROLE</u>	14
. Le laxisme confiant	
. La domination univoque	
. La négociation permanente	
. L'adhésion idéologique	
III - <u>LE LANGAGE ENTRE PARTENAIRES</u>	19
. Le nouveau contexte	
. Un meilleur équilibre des pôles	
. Le problème de la communication	
a) Les différences de langage	
b) Un langage capable d'évoluer	
c) Un moyen de valider les choix	

	<u>Pages</u>
IV - <u>LES CAPACITES DU CONCEDANT</u>	28
. L'affirmation d'une logique spécifique	
. Un vrai pouvoir d'orientation	
. Les moyens d'un contrôle cohérent	
V - <u>L'IMPLICATION DU TRANSPORTEUR</u>	34
. La place du transporteur	
a) L'initiative du transporteur : un atout	
b) L'incitation nécessaire	
. La capacité du transporteur	
a) L'apport du transporteur sur la gestion de l'offre	
b) L'élargissement possible des apports du transporteur	
c) Le transporteur et l'adaptation de l'offre	
VI - <u>LES DOMAINES DU CONTROLE</u>	39
. Les réalisations du transporteur	
a) La production de transports	
b) La gestion du transporteur	
- La rentabilité	
- La position des transports en commun	
- La qualité de service	
. La fiabilité des informations	
VII - <u>CONCLUSIONS</u>	44
<u>ANNEXES</u>	46

I - L'ÉMERGENCE DU PROBLÈME DE CONTRÔLE

LA FIN DE L'ECONOMIE DE MARCHÉ

L'émergence du problème du contrôle, tel que nous l'entendons, sera rendue plus sensible si nous opposons schématiquement la période qui a précédé la crise du transport en commun (qui s'amorce dans les années 60) et la période actuelle.

En simplifiant, la période qui a précédé la crise peut être caractérisée comme celle où le transport en commun obéit grosso modo aux lois de l'économie de marché.

L'offre de transports en commun est la réponse de l'entreprise aux comportements de l'utilisateur solvable. C'est celui-ci qui, en définitive, oriente l'entreprise dans le niveau de l'offre qu'elle choisit et invite l'entreprise à la modifier selon que, par exemple, tel ou tel parcours s'avère plus ou moins fréquenté et donc plus ou moins rentable.

La gestion des transporteurs consiste donc à modifier l'offre de manière à l'adapter aux usagers et à chercher ainsi dans la production de transports la rentabilité sanctionnant l'effort d'adaptation au marché. L'équilibre de l'exploitation est l'horizon normal servant de cadre à la décision de l'offre.

La crise des transports urbains, liée à la croissance de l'urbanisation et au développement de la motorisation individuelle entraînant corrélativement la dégradation des TC, a rendu tout à fait irréaliste une gestion de ce type. L'initiative presque totale laissée par les autorités concédantes aux transporteurs est devenue impossible.

Au fil des années, les collectivités locales ont commencé à assurer effectivement et activement le pouvoir concédant en définissant une politique de transports et les caractéristiques principales du matériel et du service. La qualité de l'offre de transports est devenue un enjeu politique et les élus locaux en ont conscience.

UNE NOUVELLE PROBLEMATIQUE

On pourrait caractériser cette évolution en remarquant une tendance qui s'affirme, à insérer le problème des transports en commun dans le problème plus global des déplacements en général en milieu urbain. Elle s'explique, semble-t-il :

- . par une sensibilité plus grande des responsables des villes à ce que l'on appelle la "qualité de la vie urbaine" qui induit à partir, par exemple, du développement de zones piétonnes, à revoir les schémas de circulation des voitures mais aussi des autobus, notamment aux abords et à l'intérieur du centre ville, en redistribuant la voirie,
- . par la restructuration elle-même de l'organisation étatique qui finance les plans de circulation, autour du problème des déplacements (rapprochement sous une autorité commune des instances chargées de la voirie et des transports en commun ; création du CETUR, organe technique du Ministère, pour traiter globalement des problèmes de circulation, stationnement, zones piétonnes, axes lourds en milieu urbain).

La définition de l'offre de transports en commun tend à devenir dans ce contexte, de toutes manières, quasi indépendante des considérations d'équilibre de l'exploitation du transporteur.

Elle doit intégrer différents aspects du système environnant jusqu'ici considérés comme contrainte :

- . organisation politico-territoriale,
- . urbanisation, sens et fréquence des flux de déplacement,
- . contraintes de circulation,
- . poids respectif des autres modes de transports par rapport aux transports en commun,
- . possibilité d'affectation aux transports en commun de ressources financières extérieures,

aspects qui, parce qu'ils débordent largement la simple considération des résultats de gestion du réseau, aboutissent à minimiser la valeur que pourraient avoir ceux-ci comme indication.

LES NOUVEAUX FINANCEMENTS ET LEURS LIMITES

La tendance est d'autant plus forte que, désormais, les entreprises de transports font largement appel aux subventions des pouvoirs concédants (d'abord à titre de compensation des mesures tarifaires, sociales, etc.) puis pour rétablir l'équilibre des lignes déficitaires, puis l'équilibre de l'ensemble du réseau.

Cette situation de déficit chronique, entraînant un coût croissant des subventions, aurait pu obliger plus rapidement les pouvoirs concédants à rapprocher la définition de l'offre des éléments de gestion du transporteur. Mais l'afflux des ressources financières du versement transports et, en conséquence, la priorité accordée à court terme au rééquipement des réseaux ont distrait momentanément les autorités concédantes du souci d'assurer la modulation de l'offre en fonction des critères de gestion traditionnels fondés notamment sur le principe de limitation des ressources disponibles.

Aujourd'hui, le versement transports allège la charge que le déficit d'exploitation représente pour les communes et permet de nouveaux investissements ; il n'en demeure pas moins qu'à un moment ou à un autre ces ressources elles-mêmes viendront à se décaler par rapport aux besoins.

La nature même du versement transports le laisse présager : son produit, dans la mesure où l'agglomération a adopté le taux maximum, augmente comme la masse sariale des entreprises concernées, c'est-à-dire que son accroissement n'est que légèrement supérieur à celui du coût de la vie, compte non tenu de la dégradation actuelle de l'emploi.

Or à cette croissance donnée, il faut comparer la participation croissante des collectivités locales aux dépenses d'investissement nécessaires au développement du réseau et aux dépenses destinées à combler le déficit d'exploitation : ces dernières seules étaient à peine inférieures au total du produit du versement transports en 1978 (940 Millions de F en face de 1 100 Millions de F).

Les collectivités locales se trouveront donc dans les années à venir devant une croissance de leurs coûts en matière de transports en commun à laquelle ne correspondra pas une croissance comparable de leurs ressources.

LES DEPENSES ET L'ORGANISATION DU TRANSPORTEUR

Parmi les sources communément identifiées de ce décalage prévisible du côté des dépenses, il y a celles qui naissent :

- . des coûts salariaux
- . des coûts de développement de l'offre.

Elles posent aux collectivités locales un problème qui nous paraît déborder le cadre du contrôle purement financier des ressources mises à la disposition du transporteur.

Les coûts salariaux, après une forte croissance qui a permis aux salariés de devenir compétitifs par rapport aux autres professions, connaîtront sans doute une évolution à la hausse moins rapide que par le passé. Mais de nouvelles incidences, favorables à leur croissance, sont à attendre dans les années prochaines des revendications sur les conditions de travail (durée du travail, aménagement d'horaires). La maîtrise de cette croissance dépendra en grande partie de la capacité du transporteur à gérer ce rapport à l'environnement spécifique que constitue pour lui la population de ses salariés, à savoir organiser la conciliation entre les impératifs de la production et l'aménagement des conditions de travail. L'existence, chez l'exploitant, de cette capacité semble un point d'autant plus important à contrôler par les collectivités locales qu'elles préfèrent, en général, lui voir assumer en direct cette responsabilité.

Les coûts de développement de l'offre (extension de l'offre kilométrique) constituent pour un certain nombre de réseaux un investissement nécessaire. Mais on constate qu'on ne peut supposer une liaison directe entre augmentation de l'offre kilométrique et augmentation de la fréquentation. Indépendamment du temps d'adaptation de la demande, encore faut-il que celle-ci ait été identifiée de façon juste. Ceci dépend pour une large part de la manière dont le marché est connu par le transporteur et dont il tire les enseignements de ses informations. Et ceci conduit encore à la considération explicite de la capacité organisationnelle spécifique de l'exploitant (service commercial, études marketing) à concevoir une adaptation de l'offre à la demande qui soit pertinente. Dispose-t-il des organes et des outils qui dans ce domaine lui permettront les bons choix ?

LA PRODUCTIVITE ET L'ORGANISATION DU TRANSPORTEUR

Certes, on peut espérer que le décalage entre ressources et dépenses soit par ailleurs diminué par la décroissances des dépenses qu'on peut espérer d'une action sur la productivité.

On attend des dépenses orientées vers la facilitation de la circulation des véhicules de transports en commun : couloirs réservés, priorités aux croisements, régulations, etc., l'amélioration de la vitesse commerciale et, de ce fait, une diminution des coûts d'exploitation.

Toutefois, la relation n'est pas aussi directe et l'amélioration de la vitesse commerciale ne diminue pas de façon automatique les dépenses de fonctionnement entraînées par l'effectif nécessaire à assurer le service. Pour que celles-ci baissent dans la réalité, il faut que les exploitants soient en mesure d'adapter en conséquence l'organisation de leurs services ; notamment qu'ils soient capables, dans l'affectation des chauffeurs, de tenir compte des variations de la vitesse commerciale en fonction de l'heure de la journée et de la section du parcours. Ce qui suppose une analyse fine effectuée chez le transporteur par des services Méthodes suffisamment équipés (ce qui est rarement le cas) pouvant ainsi dépasser la seule considération des conventions et accords d'entreprise dans l'établissement des tableaux de service, sur la base d'une vitesse commerciale réputée constante.

Les collectivités locales, dans la mesure où elles consentent ces investissements, ne peuvent donc pas en attendre une traduction immédiate en termes de baisse des dépenses de fonctionnement. Il y a ici encore une médiation, l'organisation du transporteur, dont la capacité à assurer cette traduction peut être plus ou moins grande et mérite à ce titre d'être prise en considération par le contrôle exercé par les collectivités locales.

LES TARIFS ET L'ORGANISATION DES AUTORITES CONCEDANTES

L'étendue du déficit peut être également, si ce n'est réduite, au moins contenue par une action sur les tarifs. Le retard général des tarifs sur l'évolution des prix est en effet souvent déploré. Des mesures de "déblocage" permettraient au moins leur progression selon un rythme identique à celui des prix et limiteraient, par là, la dégradation, constatée dans les années précédentes, du rapport "recettes commerciales sur dépenses de fonctionnement".

Cette action a toutefois des limites qui sont connues : entre autres celle que constitue le manque à gagner entraîné par le développement des tarifs sociaux consentis à diverses catégories de bénéficiaires, qui relèvent des choix politiques de la collectivité, dans la mesure où les élus locaux ont mieux perçu que l'offre de transports était devenue un enjeu social notable.

Elle est par ailleurs inséparable d'autres mesures qui conditionnent son efficacité : par exemple, la tarification du stationnement qui s'inscrit dans les choix de la collectivité en matière de circulation, plus largement de déplacement et d'urbanisme.

L'utilisation de la variable d'action "tarifs" est donc le résultat d'une série d'arbitrages. Elle renvoie cette fois à la capacité de l'organisation des instances municipales ou intercommunales à recueillir les données de base nécessaires à ces arbitrages, à évaluer les interactions des phénomènes observés, à formuler des variantes de solution, à prévoir les conséquences à moyen et long terme de chacune d'elles.

L'ENJEU DU CONTROLE ET SES CONDITIONS

Le décalage entre ressources et dépenses qui est donc à prévoir dans les années prochaines, s'il met à l'ordre du jour le contrôle par les collectivités locales de l'utilisation des ressources qu'elles consacrent, par diverses voies, aux transports en commun, fait apparaître que ce contrôle lui-même ne met pas seulement en cause la capacité des collectivités locales à connaître les résultats de gestion des transporteurs mais à entrer plus avant dans la connaissance de leur organisation, de la manière dont eux-mêmes sont "gérés" pour piloter les différents segments de l'environnement de la production de l'offre qui ont une incidence sur celle-ci.

Les collectivités locales auront donc, face à cette exigence nouvelle, une question à résoudre : pour contrôler non seulement des résultats du transporteur mais l'organisation par laquelle ces résultats sont obtenus, encore faudra-t-il qu'elles-mêmes puissent être suffisamment équipées pour assurer ce contrôle de l'organisation du concessionnaire. Nous venons de voir, à propos de la tarification, cette question des capacités administratives et des capacités d'étude des services communaux ou inter-communales à proposer des arbitrages aux élus.

Ainsi, l'émergence du problème du contrôle tel qu'il découle de la raréfaction à prévoir des ressources, si elle a pour toile de fond la considération de déséquilibres financiers, renvoie, si on analyse quelques-uns des postes significatifs susceptibles d'accentuer ou de réduire ces déséquilibres, à la prise en compte de ce qui, dans l'organisation de l'exploitant, peut contribuer à une gestion efficace de ces différents postes :

- . coûts salariaux,
- . coûts de développement de l'offre,
- . coûts d'investissements de productivité,

et, partant, à ce qui dans l'organisation des instances de la collectivité permet d'assurer ce contrôle.

Symétriquement du côté des ressources commerciales susceptibles de couvrir, au moins partiellement, ces coûts, nous sommes renvoyés à la capacité d'études et de prévisions dont disposent les collectivités locales pour élaborer des politiques de tarifs conciliant leurs visées socio-politiques et leurs visées économiques.

UN MOINDRE ENGAGEMENT DE L'ETAT

Il est vrai que ce couple autorités concédantes et concessionnaire n'épuise pas toutes les dimensions du problème du contrôle : un troisième partenaire est en cause, l'Etat, qui est en droit de se demander si les ressources que, par l'intermédiaire de subventions ponctuelles (TCSP)^{*} ou de contrats de développement, il met à la disposition des collectivités locales, sont bien orientées et si oui, il en est tiré tout le parti souhaitable.

Mais c'est là en principe une situation transitoire: car, de cette participation à divers types d'investissements, est attendue l'augmentation du trafic et, donc, des ressources commerciales qui doivent prendre progressivement le relais de l'aide de l'Etat.

Doit-on pour cela considérer que, celle-ci disparaissant, le rôle de l'Etat disparaissant également, le problème du niveau de contrôle qu'il constitue actuellement dans les cas cités plus haut ne sera bientôt plus d'actualité ? Dans les perspectives qui s'esquissent à propos de la réforme des collectivités locales, et, notamment, celle qui s'ouvre sur l'institution d'une dotation globale d'équipement, ce qui se fait jour semble moins être le désengagement financier de l'Etat que son désengagement au niveau notamment de l'organisation et du contrôle de l'activité transports en commun, entre autres.

* Transports en Commun en Site Propre

Ce qui se dessine comme tendance probable, c'est donc le déplacement de la responsabilité des orientations politiques du niveau de l'Etat au niveau des collectivités locales bénéficiaires de la dotation globale d'équipement. Ce sera à elles de pratiquer les arbitrages dans l'utilisation de celle-ci pour l'allocation de telle ou telle des fonctions communales dont elles ont la charge et, parmi celles-ci, les transports en commun.

De sorte qu'il paraît légitime dans l'étude qui suit de concentrer notre attention sur la problématique du contrôle en n'y faisant intervenir que les deux pôles précédemment décrits : les instances diverses de l'autorité concédante d'un côté, l'exploitant concessionnaire de l'autre. C'est bien dans la relation entre ces deux pôles que se joueront les enjeux importants pour l'avenir des transports en commun dans les villes de province.

II - QUELQUES TYPES DE RELATIONS DE CONTRÔLE

L'étude d'un certain nombre de cas, soit dans le cadre de la précédente décision d'aide, soit dans le cadre du travail actuel, nous a amené à esquisser quelques caractéristiques de différents types de relations entre l'organisation de l'autorité concédante et l'organisation du transporteur.(1)

On peut noter, à propos des divers cas étudiés, trois traits dominants que l'on retrouve, sous des formes diverses, dans chacun d'entre eux :

- . la désuétude des mécanismes d'incitation des transporteurs,
- . la difficulté pour les autorités concédantes à définir des objectifs nouveaux et des critères nouveaux de contrôle correspondant à l'évolution de leurs politiques,
- . la difficulté de distinguer ce qui revient aux autorités concédantes et aux transporteurs dans la gestion d'un processus de transports qui suscite leur étroite interdépendance.

Dans ce contexte ainsi caractérisé à grands traits, on peut cerner quatre types de pratiques des autorités concédantes à l'égard des transporteurs.

LE LAXISME CONFIAIT

Il représente une sorte de "degré zéro" du contrôle. Ce cas extrême se présente préférentiellement lorsque la situation des divers modes de transports dans l'agglomération ne pose pas encore de problèmes d'arbitrage entre eux ni d'orientation volontaire au bénéfice des transports en commun, situation que peuvent venir conforter des ressources financières. Le cas de Dunkerque, étudié plus loin, fournit un bon exemple de ce premier type.

Il n'y a donc pas émergence d'un système de valeurs et encore moins d'une réflexion d'ensemble sur les déplacements : l'autorité concédante n'est pas sollicitée à fournir un effort de ce type parce qu'il ne correspond pas à un enjeu perceptible de réponse à un besoin de population.

(1) Voir notre étude : localisation des capacités d'expertise et répartition des pouvoirs qui président à l'évolution des systèmes de transports collectifs urbains.
Volume 1 p. 82 sq, Décision d'aide n° 75 7 0467.

Les relations au transporteur sont limitées à l'examen de ses comptes, a posteriori (qui ont comme norme essentielle de vérifier la modération de ses dépenses), et à la recherche d'améliorations techniques ponctuelles de certains éléments de l'offre selon les opportunités.

Les vérifications comptables ne sont pas en mesure de comparer les coûts par rapport à des objectifs puisque l'offre reste elle-même définie de fait par le transporteur. Les quelques aménagements qui sont apportés par des experts extérieurs relèvent de critères techniques édictés par ces experts et ne font pas l'objet d'une politique explicite.

Par ailleurs, il peut y avoir dissociation entre les instances chargées de vérifier les coûts et les instances chargées d'apporter les améliorations techniques à l'offre existante.

L'offre elle-même, dans ses différentes caractéristiques techniques, n'est pas suivie dans le détail à un niveau synthétique. Son adaptation à la demande ne constituant pas un enjeu, elle est prise comme une donnée stable n'entraînant aucun jugement de valeur. La manière dont l'organisation du transporteur met en oeuvre cette offre avec plus ou moins d'efficacité n'est pas non plus considérée. Cette attitude peut être même parfois présentée comme découlant de la "confiance" due au transporteur.

Une situation au sein de laquelle ne se pose pas encore de problème de déplacement rend explicable ce mode de relation entre autorité concédante et transporteur. Mais le danger potentiel du système est évidemment de rendre difficile pour l'autorité concédante la perception d'indices indiquant une évolution de la situation de base. Celle-ci peut se modifier, l'offre peut devenir inadéquate à la demande, des problèmes nouveaux de déséquilibre entre différents modes se poser : le dispositif institutionnel ne peut anticiper sur le phénomène.

LA DOMINATION UNIVOQUE

Une deuxième réponse peut être cherchée aux lacunes présentées par les mécanismes d'incitation des transporteurs en restreignant fortement, de la part de l'autorité concédante, les domaines d'action et d'initiative sur lesquels le transporteur pourrait être effectivement "incité" à maintenir ou améliorer ses prestations. A défaut de pouvoir orienter les décisions et initiatives de gestion du transporteur par des mécanismes d'incitation adéquat, le pouvoir concédant le désaisit dans ce cas de ses fonctions de gestionnaire. On en trouve des exemples dans les cas étudiés à Nice, à Nîmes et à Toulouse (en ce qui concerne la C.T.T.) (1).

(1) Voir étude précédemment citée : Vol. 1, p. 83
Vol. 2, Ch. III, IV, et VII.

Les attributions de décision et de gestion sont alors ramenées au niveau des Services Municipaux ou à d'autres centres d'expertise. Le transfert des initiatives et décisions de l'autorité concédante résout du même coup - par sa suppression - Le problème de l'identification respective de l'une ou l'autre partie dans la gestion du processus des transports. En théorie, ne reviennent en effet au transporteur, dans ce cas, que des tâches d'exécution.

La vulnérabilité de cette solution réside dans l'absence d'une dialectique réelle dans les relations entre concédant et transporteur : l'autorité concédante se prive de l'apport du transporteur sur les aspects de technologie du transport et de la gestion du réseau, en fonction duquel elle pourrait définir une politique spécifique. Elle prendra appui, dans le meilleur des cas, pour élaborer celle-ci, sur la vision d'experts et donc sur des modèles généraux ou transposés plutôt que sur les réalités du terrain. Là où l'expertise manque, il n'y aura pas de politique.

De son côté, le transporteur tendra à s'installer dans une position passive d'exécution, compensée par l'obtention de concession dont la durée est relativement importante. Il y gagne en sécurité mais il n'est pas sûr que les autorités concédantes de leur côté bénéficient vraiment par là de son entière soumission, ce qui va à l'encontre de l'hypothèse qu'assume cette "stratégie de domination". Et surtout le potentiel de progrès que peut engendrer l'appareil productif pour contribuer à l'amélioration des transports est entièrement mis hors circuit.

LA NEGOCIATION PERMANENTE

Une troisième réponse faite par d'autres autorités concédantes aux caractéristiques du contexte se présente presque comme l'opposée de celle que nous venons d'analyser.

Elle consiste pour les autorités concédantes à admettre, et parfois même à souhaiter, l'autonomie du transporteur non seulement sur l'exécution mais sur la gestion du réseau. Les municipalités tablent explicitement sur la participation des transporteurs aux réflexions qu'elles consacrent à l'élaboration de l'offre et les admettent dans les instances de décision correspondantes. On en voit de bons exemples dans les cas de Besançon et de Toulon (1).

(1) Voir étude précédemment citée : Vol. 1, p.86
Vol. 2, Ch. VI et annexe.

En échange de cette large insertion du transporteur dans le processus de décision "politique" (qui peut offrir le danger de voir ces intérêts privés pourvus d'une influence excessive), les municipalités tendent, à l'inverse de la stratégie précédente, à jouer du raccourcissement de la durée de la concession octroyée et de la possibilité de modifier en cours de route de nombreux aspects du contrat. En outre, l'incitation par la rémunération variable (par exemple, prime de gestion) sera utilisée chaque fois que possible.

L'élaboration de programmes d'activités, de plans à moyen terme (éventuellement), d'outils de gestion prévisionnels, synthétisera les engagements mutuels du transporteur et de l'autorité concédante.

Ainsi se construisent des critères et instruments de contrôle assurant la conformité des applications aux directives politiques. Les efforts de prévision, de fixation d'objectifs à long terme et d'interprétation des écarts enregistrés dans les réalisations peuvent, en outre, nourrir suffisamment la réflexion des parties pour rendre partiellement superflus les appels à de nombreuses sources d'expertises extérieures.

Le problème de l'imbrication des initiatives ville-transporteur est résolu de façon empirique : une négociation permanente s'instaure entre autorité concédante et transporteur à partir de la considération pragmatique de la conjoncture, des efforts à fournir, des facilités offertes par la municipalité, du budget.

L'avantage de cette formule est, pour l'autorité concédante, de bénéficier de l'expertise du transporteur en matière de gestion du réseau et, accessoirement, de déplacements et de problèmes urbains.

Bien entendu, le risque est que l'influence du transporteur ne devienne excessive et que sa propre stratégie ne l'emporte sur les visées de l'autorité concédante.

L'ADHESION IDEOLOGIQUE

L'étude d'autres cas permet de définir un quatrième type de pratique des autorités concédantes. Il ne s'avère possible qu'avec des régies ou des sociétés d'économie mixte : d'emblée, le problème de la distinction et de l'identification des responsabilités des parties est surmonté par l'hypothèse majeure qu'il n'y a pas dualité d'intérêts entre concédant et sous-traitant. On peut l'illustrer par les exemples de Grenoble, Toulouse, (contrôle de la SEMVAT), à certains égards Troyes.(1)

Au départ donc est assurée structurellement la communauté de vues politiques et techniques par l'inclusion très étroite du transporteur dans le cercle constitué par les délégués des autorités concédantes et les experts dont elles s'attachent les services. A ce cercle très soudé sont confiées non seulement les réflexions sur l'élaboration de l'offre de transport mais encore en pratique toutes décisions d'orientation et de gestion pratique de l'entreprise.

Le "management" de celle-ci perd donc en fait une part de son individualité et cesse de se distinguer clairement de l'autorité concédante elle-même et des experts qui l'entourent.

Dans ce contexte, tout se passe comme s'il était superflu de préciser formellement les obligations contractuelles de l'entreprise. Au plan des statuts des régies ou des contrats de concession et d'affermage, on constate l'absence de rémunération. L'absence, a fortiori, d'un régime d'incitation particulier du transporteur, la grande généralité des clauses qui fixent les obligations du transporteur à l'égard des autorités concédantes, puisque les obligations sont déjà intériorisées dans l'esprit de ceux qui les dictent ou les inspirent et que ce sont les mêmes qui assurent la gestion effective du processus de transport.

Les critères de contrôle dans ce type de pratique se résorbent en partie dans la qualité de l'adhésion idéologique des experts qui assument la gestion. Leur inclusion dans le cercle où se définissent à la fois l'offre de transport et les orientations pratiques de gestion de l'entreprise font apparaître comme relativement superflues des formes de contrôle qui rapprocheraient, par exemple, l'anticipation de résultats escomptés des réalisations effectivement obtenues.

Le mérite de la solution est de répondre à une situation d'urgence de rétablissement de l'offre de transports : en cherchant non pas à opposer mais à fondre la direction de l'entreprise et l'autorité concédante, elle vise la simplicité et la rapidité des coordinations. Nous nous posons toutefois la question à la suite de l'étude de ces cas : l'avenir ne réservait-il pas quelques difficultés à un système reposant sur la parfaite adhésion des parties à une vision réputée commune ? N'était-il pas excessivement lié aux personnalités en présence ?

Surtout, au moment où la nature des problèmes se modifierait et en particulier que les problèmes financiers susciteraient à nouveau la nécessité d'un arbitrage entres visées professionnelles et coûts, comment le système rendrait-il cet arbitrage possible ?

(1) Voir étude précédemment citée : Vol. 1, p. 88

Vol. 2, Ch. II, Ch. VII, Ch. VIII.

III - LE LANGAGE ENTRE PARTENAIRES

LE NOUVEAU CONTEXTE

La situation nouvelle devant laquelle une réflexion sur le contrôle prend son intérêt peut donc se caractériser ainsi :

- a) - Les bases de la définition de l'offre sont plus larges que celles de la seule gestion ; il faut intégrer d'autres éléments (place à faire aux autres modes de transport, conséquences en matière de politique de circulation et, au-delà, de perspectives d'urbanisme, etc.).
- b) - L'offre de transports en commun proprement dite (configuration du réseau, équipements, tarifs proposés, etc.) ne saurait, de par l'enjeu social qu'elle représente, se réguler que par la "rentabilité" de l'exploitation.
- c) - Dans certains cas, des investissements lourds peuvent se présenter comme une solution technologique ayant le mérite d'intégrer des éléments globaux (a) et de déplacer légitimement les perspectives d'accès à la rentabilité (b) vers le long terme.

Ces caractéristiques convergent pour reléguer apparemment les problèmes de coûts des transports en commun au rang des problèmes plus secondaires.

Il est probable pourtant que, les perspectives de raréfaction des ressources se confirmant, il devienne nécessaire de remettre en évidence dans les relations entre autorité concédante et entreprise concessionnaire cet aspect économique.

Non pas pour en faire un critère unique mais pour le confronter à la politique d'ensemble choisie et en évaluer la pertinence mais aussi pour juger du réalisme des solutions techniques mises en oeuvre, (par les autorités concédantes comme par le transporteur).

UN MEILLEUR EQUILIBRE DES POLES

La confrontation du "politique" : quels objectifs d'utilité sociale visent les autorités concédantes, aux données techniques de mise en oeuvre de l'offre et aux coûts et ressources qui en découlent, tel est, croyons-nous, l'enjeu des relations entre les instances concédantes et l'entreprise.

Elles nous paraissent impliquer que soit considéré plus explicitement par les autorités concédantes ce que nous avons appelé ailleurs la gestion du transporteur qui ne se cantonne pas à sa capacité à produire des documents comptables.

Rappelons que nous définissons la gestion comme l'ensemble des mesures tendant à adapter l'appareil de production des transports en commun aux aléas de l'environnement pour y faciliter la mise en oeuvre de l'offre. Ces mesures peuvent être de nature technique, économique, managériale, professionnelle : elles relèvent de l'organisation du transporteur et sont-ce sur quoi il peut agir.

Il nous semble, à la suite des analyses que nous avons pu faire, que toutes les conséquences ne sont pas tirées par les autorités concédantes de ces caractéristiques qui font de l'entreprise de transports un pôle de pilotage distinct. Malgré la reconnaissance contractuelle de l'autonomie de l'entreprise, nous avons souvent pu constater qu'elle n'est pas, dans certains cas du moins, réellement mise en valeur sur le plan du fonctionnement systémique. L'offre définie par les autorités concédantes risque d'être alors ce dans quoi s'inscrit l'entreprise, de façon passive, sans qu'il soit attendu d'elle qu'elle ait à faire valoir les points de vue de la gestion qui devrait éclairer les autorités concédantes sur l'utilisation optimale des ressources qu'elles injectent dans les transports en commun. Tel est le cas des configurations étudiées à Nice, à Nîmes, et dans les relations avec la CTT à Toulouse.

A l'inverse, on peut trouver le cas où l'entreprise, comme pôle de pilotage distinct, se trouve de fait dans une position où elle se trouve pratiquement définir l'offre elle-même. Soit par manque d'enjeu reconnu dans la définition de l'offre par l'autorité concédante et, dans ce cas, les problèmes d'urbanisme et de déplacement sont laissés en suspens sans dépendre de personne (on en trouvera ci-dessous un exemple avec le cas de Dunkerque), soit, au contraire, parce que ceux-ci sont supposés avoir été résolus dans une solution technologique lourde (type "site propre") décidée, certes, par l'autorité concédante mais dont la mise en application est l'oeuvre de l'entreprise. Celle-ci peut bénéficier d'une délégation d'autant plus "confiante" que les problèmes les plus urgents sont à dominante technique en regard desquels les problèmes d'utilisation des ressources semblent, au contraire, avoir été pré-réglés par la décision elle-même. L'exemple de Nantes, analysé plus loin, s'inscrit assez bien dans cette logique.

Dans un cas ou l'autre, l'orientation est donnée de façon trop dominante par l'un ou l'autre pôle. Une confrontation réelle et continue n'est pas en place.

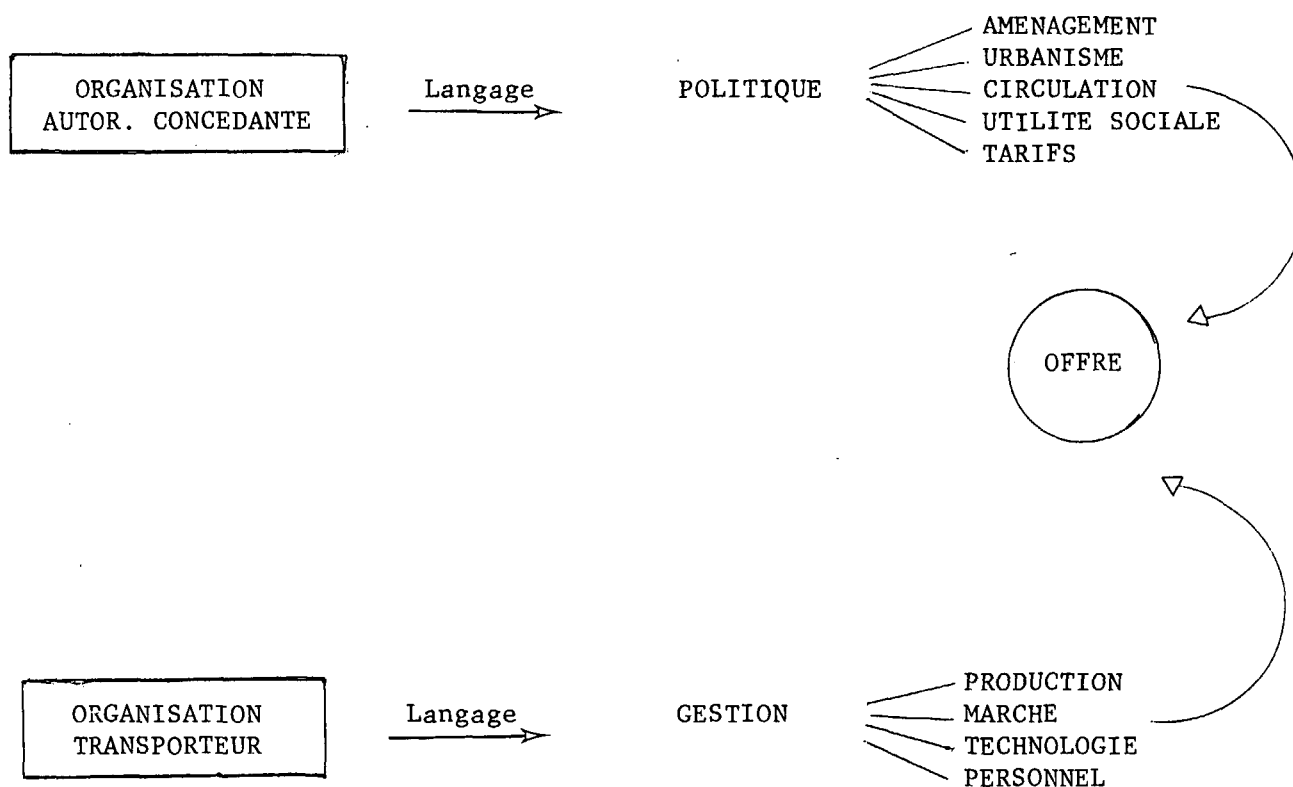
LE PROBLEME DE LA COMMUNICATION

Réservant au chapitre suivant les remarques consacrées au partage des responsabilités qu'elle supposerait entre les deux pôles (et qui existe dans certains cas observés) nous pouvons aborder ici le problème de cette confrontation en posant quelques conditions préalables au processus de communication entre les deux pôles.

a) LES DIFFERENCES DE LANGAGES

Les langages que tiennent respectivement les autorités concédantes et l'entreprise ne sont pas directement et naturellement en concordance. Les préoccupations et les visées orientées diffèrent, expliquant cette distance. Elle risque néanmoins de rendre plus malaisée une interaction entre les deux pôles.

Un schéma peut représenter de façon tout à fait simplifiée comment un même objet, l'offre de TC, est visé par les 2 instances :



Il nous semble qu'un progrès serait à attendre d'un effort de reformulation par les autorités concédantes de leurs attentes à l'égard de l'entreprise en entrant sans doute davantage dans les conditionnements concrets de l'exploitation et de la gestion du réseau tels qu'ils sont vécus par l'organisation de l'entreprise.

Nous avons déjà évoqué à quel point celle-ci constitue une médiation dont l'efficacité peut être tout à fait variable dans la mise en oeuvre de mesures que l'on a parfois tendance, dans des raisonnements trop globaux, à considérer comme devant entraîner "toutes seules" des résultats automatiques.

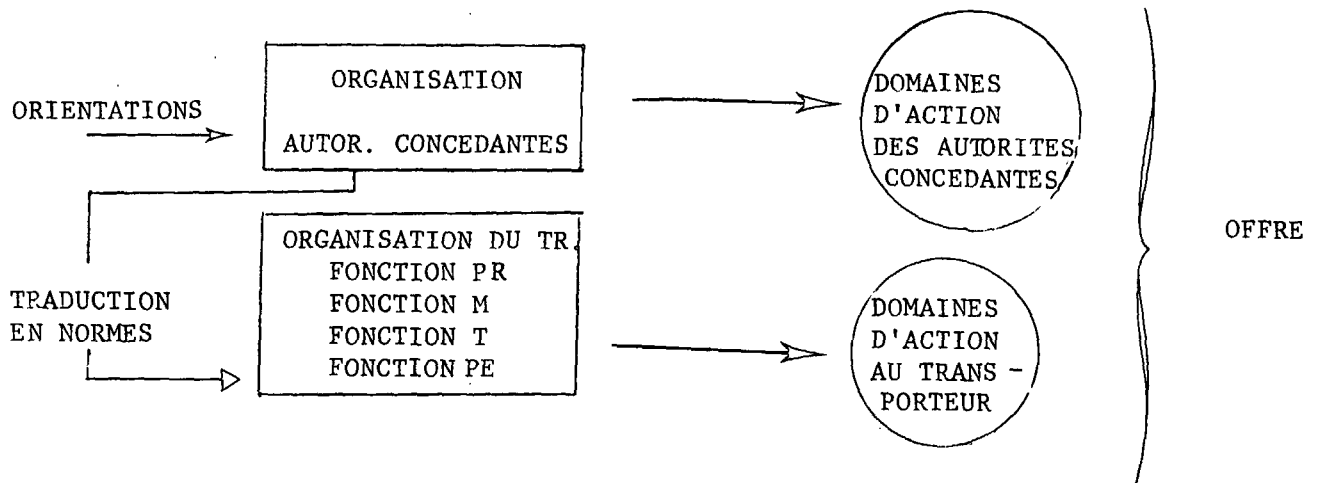
La connaissance de cette organisation et de ses contraintes nous semble nécessaire à l'autorité concédante pour ne pas rester, au niveau des orientations politiques, dans des formulations trop abstraites par rapport à elles, telles que l'on en a trouvé des exemples dans les périodes de transformation et de rééquipement des réseaux.

Elle peut permettre aux autorités concédantes de traduire ce qu'elles visent - en termes d'objectifs politiques - dans un autre langage, plus opérationnel, plus proche des réalités du terrain et des problèmes de gestion que se pose le transporteur ou qu'il devrait se poser.

Un exemple, tiré de l'expérience de Nantes, peut illustrer ce propos : les autorités concédantes peuvent consentir des investissements d'un certain montant pour créer les conditions de facilitation de la circulation des véhicules des transports en commun, au nom d'une politique globale. Mais il est utile qu'elles comprennent par quelle action propre à l'organisation du transporteur ces mesures peuvent avoir un impact réel sur l'amélioration de la vitesse commerciale et, donc, sur la productivité. Si le tableau de service de l'entreprise ne tient pas compte de données comme les heures de pointe, par une certaine routine de la fonction méthodes, une partie des avantages attendus risque de ne pas se produire.

Cet exemple n'est évoqué que pour faire image ; non pour signifier que les autorités concédantes auraient à se substituer aux responsabilités propres du management de l'entreprise - on le verra plus loin - mais pour suggérer que dans le dialogue avec celle-ci, elles auraient avantage à entrer plus profondément dans ce qui conditionne la réalisation des orientations qu'elles énoncent.

Et ceci de manière à pouvoir traduire ces orientations en normes à partir desquelles l'entreprise puisse saisir dans son organisation elle-même la performance qui est attendue d'elle de l'action, plus particulièrement visée, de l'une ou l'autre ou de plusieurs fonctions qui la composent : technique, commercial, gestion de personnel, production, etc.



Ce qui fonde la nécessité de cette "traduction" qui, bien entendu, ne peut se faire qu'à partir d'un dialogue, c'est la distance normale des préoccupations dominantes des deux partenaires et le risque de moindre efficacité qui risquent d'en résulter dans les résultats obtenus.

Elle suppose la reconnaissance par les autorités concédantes d'une réalité propre sur laquelle le transporteur peut agir qui est la condition de l'enrichissement de leur langage par une connaissance suffisante de cette réalité.

Le risque à la non-reconnaissance d'une telle zone est, croyons-nous, que les autorités concédantes perdent de vue les contraintes pratiques au plan de l'exploitation et de la gestion qui conditionnent l'application de leurs décisions politiques, avec l'éventualité, à terme, d'avoir à les réviser sans avoir bénéficié antérieurement d'un feed-back régulier.

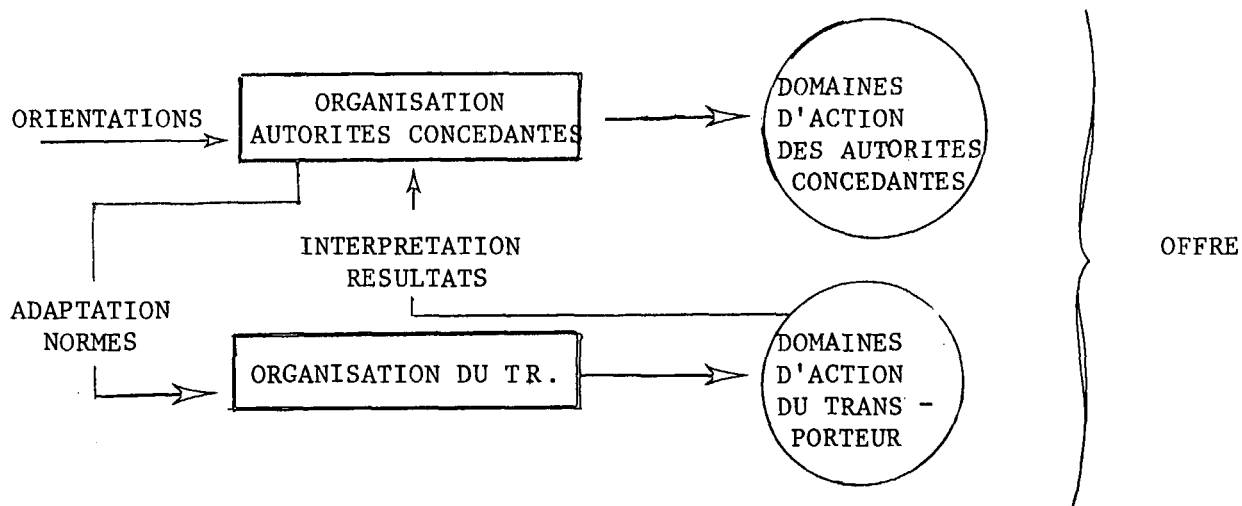
b) UN LANGAGE CAPABLE D'EVOLUER

Le problème d'un langage rejoignant l'expérience pratique de l'entreprise nous a amenés à la suggestion que les autorités concédantes gagneraient à mieux comprendre l'organisation du transporteur comme ensemble de fonctions agissant sur l'environnement, de manière à élaborer avec le transporteur des normes adaptées à la mise en oeuvre efficace de ces fonctions.

Ainsi peuvent s'identifier d'un commun accord entre partenaires, un certain nombre de domaines sur lesquels seront attendues des actions du transporteur.

Dans la réalité, on s'aperçoit que la délimitation de ces domaines peut être pertinente pour une période donnée et ne plus l'être ultérieurement. Aussi, le processus de traduction de l'offre des autorités concédantes en normes pour le transporteur ne peut être qu'adaptatif, c'est-à-dire capable d'évoluer dans le temps.

L'identification de domaines spécifiques de l'action du transporteur, et partant, de normes, ne saurait donc être donnée une fois pour toutes. L'équilibre des initiatives sur un domaine entre transporteur et autorités concédantes peut se modifier dans le temps. La nature de ce qui dépend de l'un ou de l'autre peut changer. Aussi le langage des normes devra lui-même pouvoir se modifier.



Pour reprendre l'exemple extrême utilisé tout à l'heure, les investissements consentis par les autorités concédantes pour faciliter la circulation des véhicules de transports en commun peuvent avoir donné lieu, en contre-partie, à l'énonciation de normes visant à définir au sein de l'entreprise des résultats de productivité que l'on attendra d'une gestion plus attentive du personnel roulant ou d'une meilleure attention portée par la fonction Méthodes aux variations de la vitesse de circulation des véhicules en fonction des heures de pointe.

Mais ces actions peuvent atteindre une limite au-delà de laquelle le transporteur ne peut plus agir. Les circonstances peuvent ainsi suggérer d'apporter des modifications dans le choix des domaines d'action et des normes correspondantes.

On ne l'aura perçu évidemment que par une comparaison des performances effectives et des normes initialement fixées. Dans l'examen des écarts, l'occasion sera donnée de s'interroger sur la question de savoir si seules des "actions correctives" sont encore nécessaires.

L'existence de ces écarts peut, en effet, engager à un "glissement" souhaitable de la norme, pour ajuster ses caractéristiques à l'évolution éventuelle des possibilités d'action du transporteur.

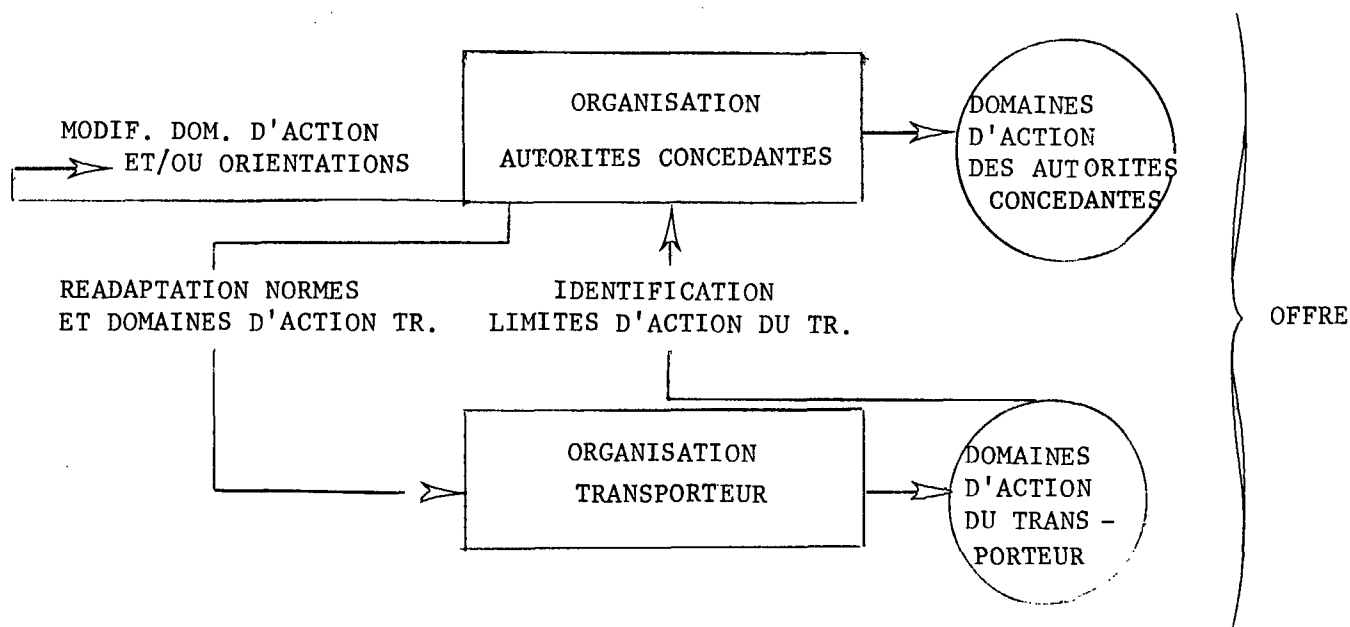
c) UN MOYEN DE VALIDER LES CHOIX

Cette confrontation entre autorités concédantes et transporteur dans l'examen de domaines d'actions choisis d'un commun accord, en faisant apparaître des limites non dépassables dans l'action de l'entreprise sur tel domaine, peut être l'occasion d'un changement de priorités pour réaliser les orientations des autorités concédantes.

Elle peut aussi indiquer aux autorités concédantes que tel ou tel effort du transporteur ayant atteint ses limites, c'est à elles, si elles veulent maintenir leurs orientations, de prendre le relais des initiatives du transporteur : pour utiliser encore notre illustration, en augmentant par exemple massivement les investissements permettant la circulation des véhicules, une fois qu'il est avéré que le transporteur a tiré tout le parti des efforts consentis précédemment.

Ou, pour prendre un autre exemple, anticiper sur la mise en service, prévue initialement à une date donnée, de nouveaux véhicules, s'il s'avère que les aménagements pratiqués sur les anciens ne rendent pas suffisamment attrayante, en fonction d'exigences nouvelles des usagers, l'offre telle qu'elle est pratiquée.

Nous voulons suggérer par là que, une fois assurée l'identification pertinente des domaines d'action du transporteur et la confrontation avec lui sur des normes concrètes à partir de son organisation et de ses capacités à agir sur l'environnement, non seulement il peut y avoir réévaluation des priorités d'action du transporteur mais aussi réévaluation des zones d'action de chacun : et que les autorités concédantes peuvent trouver dans ce dialogue matière à se réinterroger sur leurs propres objectifs.



Elles peuvent constater que, pour les maintenir, il leur faut consentir des efforts supplémentaires. Elles peuvent aussi constater qu'il serait plus pertinent, en fonction des résultats obtenus, en fonction aussi d'autres domaines auxquels elles doivent consacrer leurs efforts, de réduire ces objectifs en baisse et, par exemple, de prendre la décision de réduire l'offre kilométrique.

Une telle hypothèse est-elle possible lorsque les autorités concédantes se trouvent, comme c'est le cas encore aujourd'hui, engagées dans des processus d'investissements lourds, représentant un effort à long terme de rééquipement du réseau de transports en commun ?

La situation des autorités concédantes est évidemment dans ce cas un peu différente puisqu'elles sont engagées dans des perspectives plus rigides où les composantes politiques, techniques, économiques forment par ailleurs un ensemble indissociable. Peuvent-elles présenter les mêmes possibilités de réadaptation éventuelle de leurs orientations que celles que nous suggérons à l'instant ?

Bien que le problème soit plus complexe - d'autant qu'il met aussi en jeu le contrôle de l'Etat (subventions, plan de développement) - il paraît risqué de poser en principe que les autorités concédantes, dans ce cas, puissent se fier au "coup parti" et rester dépourvues de moyens de réévaluer et, éventuellement, de moduler leurs décisions initiales. La maîtrise du processus de développement de l'offre, dans ce cas, deviendrait le fait presque exclusif du concessionnaire. Il est vrai que ceci pose le problème de la cohésion des perspectives politiques, économiques, techniques dans l'organisation du dispositif du contrôle des autorités concédantes, cohésion qui n'est pas aisée à réussir, nous y reviendrons.

Le schéma suggéré par cette présentation en termes de communication repose, on l'a dit, sur la nécessité de faciliter pour les autorités concédantes une vision de l'utilisation réelle des ressources qu'elle met au service de l'offre des transports en commun.

Il repose sur l'idée (et la pratique observée) qu'il peut y avoir entre autorité concédante et transporteur une règle du jeu contractuelle qui suppose une distance entre contractants, leur permettant de faire valoir dans l'utilisation des ressources les enjeux qui leur sont propres. La description de cette "boucle d'information" doit donc être complétée par celle des conditions qui permettent au sein du système la singularisation de chacun de ses pôles.

IV - LES CAPACITÉS DU CONCÉDANT

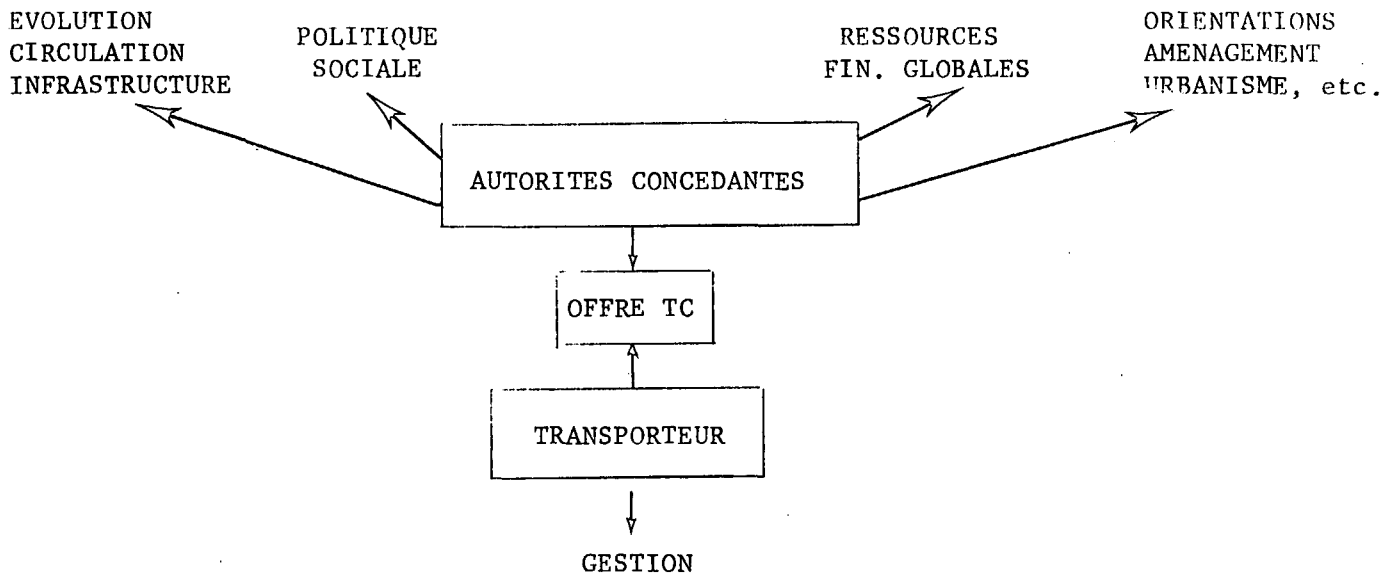
Les réflexions du chapitre précédent sur l'utilité pour les autorités concédantes d'un langage plus adapté à l'organisation du transporteur, comme ensemble de fonctions intervenant sur l'environnement de celui-ci, nous ont amenés à évoquer comment peuvent, dans le temps, se modifier les champs d'action des partenaires dans la mise en oeuvre de l'offre ; elles nous introduisent plus généralement aux questions de configuration des pouvoirs dans le système organisationnel articulant, au niveau local, autorités concédantes et concessionnaire.

L'étude d'un certain nombre de cas de figure suggère que la "boucle" d'interaction entre ces deux partenaires ne fonctionne que si chaque pôle est susceptible d'introduire une tension suffisante par rapport à l'autre dans le "système".

Ce sont les conditions qui facilitent à notre sens cette tension que nous examinerons dans ce chapitre du côté des autorités concédantes.

L'AFFIRMATION D'UNE LOGIQUE SPECIFIQUE

Pour que les autorités concédantes constituent un pôle susceptible de faire contre-poids à l'égard du transporteur, il nous semble qu'on peut tirer d'un grand nombre de cas, où le problème des transports en commun a dû être reposé de manière tout à fait radicale, un premier enseignement assez généralement valable : une des conditions (nécessaire mais non suffisante) de réussite a été que les autorités concédantes aient pris conscience que l'offre de transport en commun s'inscrivait dans le contexte plus large des déplacements dans la ville. Le cas de Besançon est à cet égard éclairant, mais il en est d'autres. Les autorités concédantes affirmaient par là une logique spécifique, transcendant la logique sectorielle que représentait le transporteur. Un schéma peut imaginer cette spécificité.



Cette logique est devenue aujourd'hui plus banale, au moins au plan des principes, puisque c'est celle qui préside, nous l'avons vu, à la réorganisation des instances de l'Etat aussi bien qu'aux conditions posées à l'établissement de contrats de développement et à la participation de l'Etat aux investissements nécessaires. Il est toutefois frappant de constater que, à l'inverse, là où le problème des déplacements n'est pas posé par les autorités concédantes - tout simplement parfois parce que l'urgence, comme on le constate à Dunkerque, n'apparaît pas encore - elles se trouvent dépourvues de critères d'évaluation de l'offre effectivement mise en oeuvre (autres qu'administratifs ou comptables) parce qu'elles n'ont pas eu l'occasion de se réinterroger sur ce qu'elles en attendaient.

Si le principe est admis, sa mise en oeuvre est rendue plus complexe si l'on prend en compte que cet horizon intersectoriel des activités concédantes porte sur des domaines eux-mêmes en évolution. Les arbitrages rendus à une date donnée et engageant l'avenir peuvent avoir à être révisés, en fonction de l'évolution des problèmes de déplacement liés aux questions d'aménagement et d'urbanisme. Cela suppose que les autorités concédantes soient en mesure de suivre ces évolutions, avec des dispositifs de synthèse et de réflexion sur les informations recueillies qui permettent ces réévaluations. Sans nous y étendre et en centrant nos remarques sur la relation entre les autorités concédantes et le transporteur, au niveau plus circonscrit de l'offre de transport en commun, cela suppose que les autorités concédantes puissent suivre la mise en oeuvre et les résultats auprès des usagers de cette offre. Le transporteur doit pouvoir éclairer les autorités concédantes sur le secteur qu'il gère, à charge pour celles-ci de replacer ces données dans le contexte plus large des évolutions d'ensemble qu'elles suivent par ailleurs.

UN VRAI POUVOIR D'ORIENTATION

Il y a donc une différence d'horizon et de préoccupations que les autorités concédantes ont à faire valoir dans leurs relations avec le transporteur.

Dans la mesure où celui-ci joue un rôle déterminant dans le traitement du problème des déplacements à travers l'offre de transports en commun, la possibilité de faire valoir cette différence se joue, croyons-nous, pour une grande part, dans l'identification claire des pouvoirs entre autorités concédantes et transporteur. C'est donc sur elle que nous ferons quelques remarques.

L'émergence réelle d'un niveau politique distingué de ce qu'on peut appeler un niveau de gestion (en désignant par là tout ce sur quoi peut agir le transporteur à travers son organisation) est un premier enjeu important. Si les autorités concédantes sont au contraire directement impliquées dans la gestion, on constate qu'elles risquent de ne pas disposer du recul nécessaire à faire valoir la logique plus large dont elles devraient être porteuses. Un niveau réellement politique ne parvient pas alors à se dégager en tant que tel dans une différence de points de vue s'exerçant dans des structures identifiées. L'exemple de Nice, analysé dans l'étude déjà citée, peut illustrer cette tendance.

Une autre source d'obscurité peut venir du fait que "politique" et "gestion", bien que distingués en principe l'un de l'autre, se trouvent dans la réalité organisationnelle tellement imbriqués l'un dans l'autre que les options d'ensemble intersectorielles et les impératifs de gestion sectorielle ne trouvent pas à se confronter réellement. Dans ce cas, c'est le pôle "gestion" qui se trouve comme absorbé dans le pôle "orientation" sans que les données et la logique de la gestion soient en mesure d'infléchir ou de remettre en cause l'orientation, car elles ne parviennent pas à se poser pleinement comme telles. Le cas de Grenoble et la configuration dans laquelle s'insère la société concessionnaire par rapport aux autorités concédantes peut éclairer ce problème.

Au sein du niveau politique lui-même, l'énonciation de l'offre devient d'une complexité plus grande lorsque l'on passe d'une autorité municipale à des formes quelconques de fédérations. Une autorité municipale pour s'exercer efficacement ne doit résoudre, dans l'élaboration de l'offre, que les problèmes de coordination de ses services et ceux-ci avec les expertises éventuelles de l'extérieur. On le voit bien par exemple, pour Besançon.

Les formes de fédération (syndicat de communes, communauté urbaine, district urbain) posent au niveau de la cohésion de l'offre, qu'elles peuvent produire ou adapter, trois types de problème :

- consensus politique suffisant entre communes fédérées (le problème est présent, par exemple, à Nancy)
- hébergement de certains pouvoirs au niveau pertinent (par exemple, pouvoirs de police des maires), (on constate des dispersions diverses à Nantes, à Dunkerque, à Orléans)
- capacités d'expertise de la fédération.

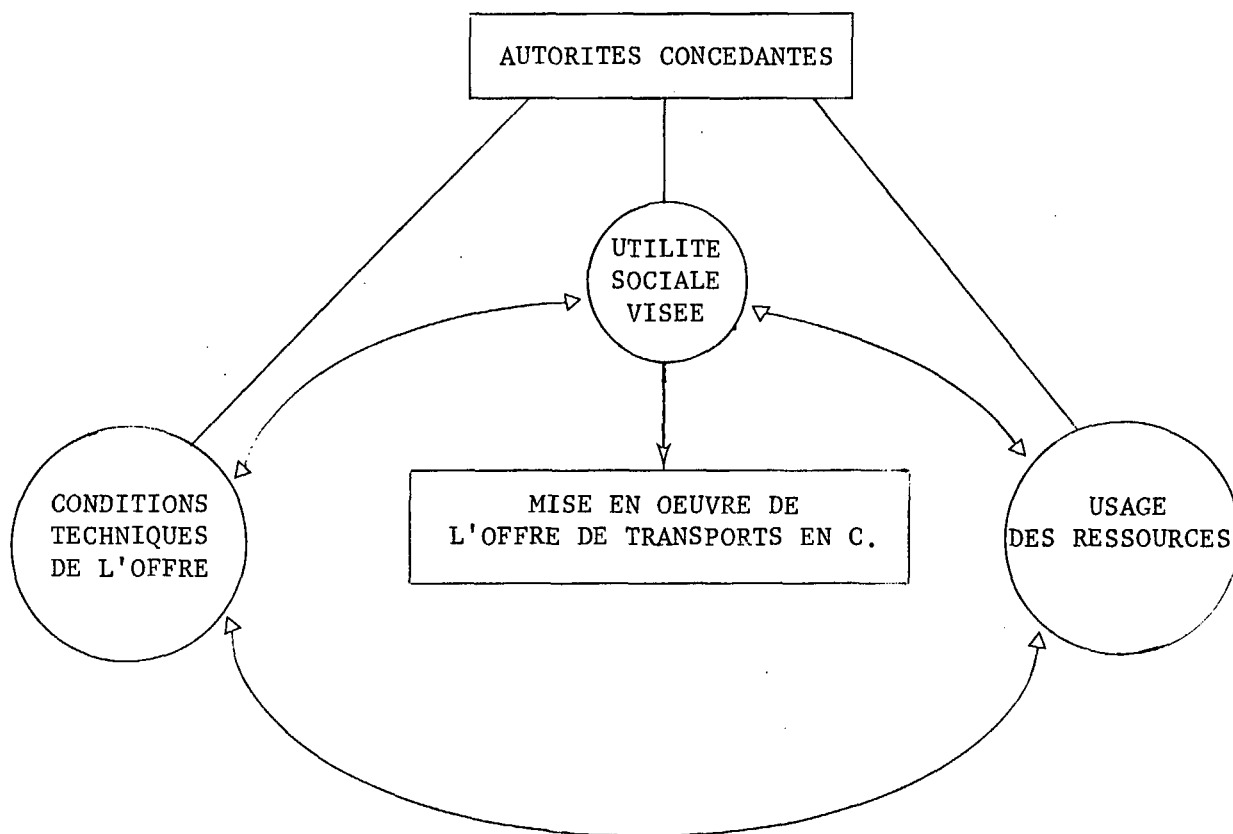
Ces conditions peuvent se réaliser, peu ou prou : lorsque la cohésion institutionnelle manque, par exemple au niveau pouvoir de police, elle peut parfois se faire par une personnalité "de liaison" (voir le cas de Nancy). Mais ces liaisons étant plus difficiles à réaliser que dans le cas où une seule autorité municipale est en jeu, elles font de la "fédération" un pouvoir plus vulnérable, parce que plus difficile à rassembler.

L'exemple du district de Nancy et de la réflexion qui y est menée sur l'avenir de l'offre de transport en commun prouve pourtant que le dégagement d'un niveau politique "fédéré" est possible.

LES MOYENS D'UN CONTROLE COHERENT

A supposer que ces problèmes d'émergence et de consolidation des pouvoirs politiques des autorités concédantes soient résolus, il nous semble que pour exercer un vrai pouvoir d'orientation, celles-ci doivent enfin disposer des moyens leur permettant d'exercer un contrôle "multi-dimensionnel" sur le transporteur, où soient conjoints trois types d'interrogations, dont il puisse être tirées les réponses pertinentes en matière de renouvellement de l'offre :

- l'utilité sociale visée est-elle obtenue ? C'est la dimension que nous appelons politique
- les ressources qui sont consacrées à la réalisation de l'offre sont-elles utilisées au mieux ? C'est la dimension financière,
- les conditions de production de l'offre (équipements, forme du réseau, cadences, information du public, insertion des transports en commun dans les contraintes urbaines, etc.) sont-elles correctes ? améliorables ? C'est la dimension technique.



Pour qu'il y ait véritable contrôle, il faut qu'il y ait d'abord contrôle politique et donc définition d'une offre : là où celle-ci manque (citons à nouveau Dunkerque), les autres contrôles, sans interaction possible avec une orientation centrale, fonctionnent par simple vérification de cohérence (finances) ou adaptations ponctuelles (technique). Les éléments de réadaptation de l'offre qui pourraient être fournis restent sans emploi.

Mais il se peut aussi que le contrôle politique, à partir d'une offre définie portant sur l'utilité sociale visée, effectué à base de sciences sociales ou par le biais d'associations ne se reboucle pas sur les autres données fournies par le contrôle technique et le contrôle financier. Le risque est alors que la réadaptation de l'offre n'ait pas tous les contre-poids que lui fourniraient ces données. La démarche peut alors devenir volontariste sans que les coûts, en particulier, entraînés par des mesures adaptatives, entrent suffisamment en compte dans la réadaptation. C'est le danger que nous avons cru percevoir à Grenoble.

La difficulté rencontrée dans certains réseaux que nous avons étudiés est de savoir en quels termes poser le problème du contrôle financier. Faute de rapprochement avec la proposition de l'offre, le contrôle porte moins sur les coûts rapportés aux caractéristiques de l'offre que sur l'équilibre de l'exploitation et la vérification que les subventions demandées sont plausibles. La distinction entre lignes principales, (dont le déficit n'est pas couvert) et lignes secondaires (dont le déficit est couvert), maintient cette optique en l'aggravant. Il s'agit d'une considération du déficit en termes d'assistance et de mesure de cette assistance.

Au contraire, lorsque, comme nous avons pu l'observer, l'appareil de gestion du réseau et la définition de l'offre par les autorités concédantes se mettent en phase sur des perspectives assurant une interaction, le contrôle financier prend un autre sens : non plus de légitimation d'un soutien économique mais d'évaluation et de suivi des effets de ce soutien sur le maintien et le développement de l'offre (cas de villes comme Besançon, mais aussi d'Angers, à l'époque de notre étude et de Toulon).

Les mêmes remarques peuvent être faites du contrôle technique : isolé du contrôle politique (utilité sociale visée par les autorités concédantes) et du contrôle financier (utilisation des ressources), il risque de ne tirer ses critères d'intervention que de sa propre logique : viser une meilleure qualité de service par des améliorations ponctuelles (Dunkerque). Celle-ci alors, n'étant pas une des composantes organiques de l'offre, ne peut être un élément dont l'évolution permettrait de réfléchir à nouveau sur le renouvellement de l'offre. La technique devient un "secteur" suivi par un service, ce qui appauvrit la richesse de l'enseignement que les autorités concédantes en tireraient dans une vision plus intégrée.

Les autorités concédantes paraissent, au contraire, en meilleure position par rapport au transporteur lorsqu'elles parviennent à intégrer ces diverses dimensions du contrôle pour les faire s'enrichir l'une, l'autre.

Au lieu des formes séparées de contrôle que nous avons eu parfois l'occasion de rencontrer (donnant au contrôle un aspect statique, rigide, analytique), on se trouve alors devant un contrôle synthétique et évolutif, c'est-à-dire susceptible de modifier le cadre à partir duquel il s'exerce (la définition initiale de l'offre), en fonction des performances du transporteur (la mise en oeuvre de l'offre et ce qu'elle révèle). Dans la rétroaction de la gestion sur l'offre, cette cohésion du contrôle des autorités concédantes paraît un élément important de facilitation.

V - L'IMPLICATION DU TRANSPORTEUR

A quelles conditions les autorités concédantes peuvent-elles, dans leurs relations avec le transporteur, être un pôle d'orientation et, éventuellement, de réadaptation de l'offre de transport en commun mise en oeuvre par celui-ci ? C'est autour de cette question et des problèmes qu'elle soulève que portaient nos réflexions précédentes. Mais dans cette relation, le transporteur nous semble avoir aussi son rôle à jouer. Pour qu'il le puisse, il nous semble que deux séries de conditions doivent être mises en évidence, qu'une place et un rôle singularisés et actifs aient été prévus pour lui dans le "système" qu'il forme avec les autorités concédantes et que, de son côté, il ait les moyens et les capacités de jouer réellement ce rôle.

LA PLACE DU TRANSPORTEUR

a) L'INITIATIVE DU TRANSPORTEUR : UN ATOUT

La possibilité pour le transporteur de faire valoir, à l'intérieur du processus d'ajustement et de renouvellement de l'offre, les capacités et les expériences qu'il aura pu accumuler dans les domaines de la production et de ce que nous désignons ailleurs (1) par "technologie - gestion" nous paraît, d'après les cas que nous avons pu examiner, un atout que les autorités concédantes gagneraient à avoir dans leur jeu.

Bien entendu, cette orientation présuppose nos remarques précédentes sur les capacités des autorités concédantes à développer de leur côté un pouvoir d'orientation et d'évaluation politiques propres. A ces conditions, la présence du transporteur et de la logique sectorielle qu'il a à faire valoir auprès des autorités concédantes (à charge pour elle de l'intégrer dans une vision plus large) permet à celles-ci de ne pas perdre de vue, dans les orientations qu'elles prennent, dans les re-définitions de l'offre qu'elles peuvent être amenées à envisager, les contraintes propres dont le transporteur a une connaissance professionnelle et économique nécessairement plus détaillée et plus concrète.

La présence du transporteur ne semble prendre toutefois son efficacité que si l'autonomie qui lui est reconnue par les autorités concédantes est suffisante. Qu'elles aient accepté, autrement dit, sur le champ sectoriel constitué par les transports en commun, qu'il puisse développer des capacités propres, engager les diverses mesures de gestion que la perception qu'il a de l'insertion de l'offre dans l'environnement lui font apparaître nécessaires.

(1) Voir étude précédemment citée, vol. 1 p. 50 sq.

Délimiter les frontières entre ce qui relève des variables d'action du transporteur dans l'ajustement et le développement de l'offre et ce qui relève des variables d'action des autorités concédantes crée les conditions d'une confrontation où chaque partenaire existe comme pôle présentant une identité individualisée.

Il faut autrement dit que le transporteur puisse être à même de pouvoir développer l'innovation et l'efficacité de gestion du réseau sous sa propre responsabilité : c'est à cette condition qu'il peut apporter à la détermination de l'offre des suggestions d'aménagement et de développement issues d'une pratique quotidienne mais aussi d'une sensibilité aux coûts qui enrichisse les critères servant à la détermination de l'offre. Des exemples comme ceux de Besançon et, à certains égards, de Toulon, prouvent l'intérêt de ces marges d'initiative laissées aux transporteurs.

La confrontation pourra déplacer les frontières, créant entre partenaires la distance suffisante; elle ne devrait pas les supprimer. Ce serait risquer de perdre l'élément moteur constitué par la différence même des références de chacun dans le renouvellement de l'offre.

b) L'INCITATION NECESSAIRE

Pour jouer dans ce jeu de l'interaction autorités concédantes/transporteur un rôle actif et différencié, le transporteur devrait en outre, croyons-nous, y être incité par le contrat même qui le lie aux autorités concédantes.

L'analyse des relations entre autorités concédantes et concessionnaires fait apparaître la tendance générale à l'effacement du caractère entrepreneurial de la gestion dans les clauses de rémunération les plus répandues.

En l'absence du critère de l'équilibre d'exploitation qui ne peut plus être retenu dans une problématique de l'offre tenant compte des évolutions de la dernière décennie, d'autres formules s'y sont substituées parfois : primes de gestion, par exemple, dont on attend une incitation, soit sur la base des résultats de gestion du réseau, soit sur des résultats partiels (par exemple : productivité). Leur fonctionnement reste, croyons-nous, d'une efficacité limitée.

Pour élaborer les éléments d'une rémunération incitative, deux conditions semblent nécessaires :

- . L'abandon complet de la base "équilibre de gestion" dans la manière d'aborder le problème. Ceci suppose que les autorités concédantes se soient dotées des capacités institutionnelles de poser le problème de l'offre de transports en commun au sein d'une vision plus large (cf. ch.III).

Mais aussi, qu'à partir de cette position renforcée, elles puissent croiser (cf. Ch. III), les domaines essentiels du contrôle qu'elles veulent exercer sur la mise en oeuvre de l'offre : politique, financier, technique. Dans la confrontation avec le transporteur, la "traduction" de l'offre en normes pour sa gestion peut alors faire l'objet d'une relation contractuelle synthétique et celle-ci s'assortir de conditions réellement incitatives qui pourront varier dans le temps avec la transformation des conditions de production de l'offre.

- . La deuxième condition est évidemment que l'argument de l'incitation soit reconnu comme valable pour le transporteur. Que celui-ci, par conséquent, soit admis comme pouvant avoir intérêt à améliorer sa gestion. Il serait tout à fait plausible de penser qu'au contraire le transporteur s'inscrira d'autant mieux dans les perspectives des autorités concédantes qu'il sera plus dégagé de la vision des intérêts propres. La formule signale un problème : le conflit entre intérêt général et intérêt entrepreneurial. Elle propose sa solution en supprimant l'un des deux termes. Nous pensons au contraire que la raréfaction à prévoir des ressources dont disposeront les représentants de l'intérêt général crée une situation nouvelle. Le risque devient que l'intérêt général soit compromis à terme faute d'avoir été confronté à l'exigence de gestion de ressources qui peut être représentée par une entreprise réellement intéressée aux résultats. La question ne semble pas pouvoir se traiter simplement en opposant intérêt général et intérêt privé mais en tirant parti de cette opposition en faisant, dans toute la mesure du possible, de l'intérêt général un enjeu stimulant pour les "intérêts privés".

LA CAPACITE DU TRANSPORTEUR

Evidemment, la place qui nous paraît souhaitable de voir ménagée au transporteur dans le système comporte une contre-partie : c'est qu'il soit capable de la tenir.

a) L'APPORT DU TRANSPORTEUR SUR LA GESTION DE L'OFFRE

Certes, dans les cas que nous avons pu observer, par exemple à Nice, là où cette place n'est pas reconnue et où le transporteur se trouve désaisi de la gestion pour ne plus être qu'un simple exécutant de la production de transports, la séparation entre exploitant et gestion appauvrit la relation aux autorités concédantes. Le potentiel de progrès que peut engendrer l'appareil productif pour contribuer à l'amélioration des transports est pour ainsi dire "gelé". Les décisions de gestion ne s'enracinent plus alors dans la connaissance des conditions de production locale mais s'appuient sur des expertises externes à ce processus, développant des modèles généraux plus ou moins adaptés. Le contrôle de leur application tend à la rigidité.

A l'inverse, là où l'autonomie de gestion du transporteur est explicitement admise et souhaitée, le transporteur peut ne plus rester dans une position passive. Mais ce n'est qu'une possibilité. Pour qu'elle devienne réalité, il faut que l'entreprise ait su profiter des latitudes qui lui sont données pour mettre en oeuvre des capacités propres de gestion. Dans ce cas, la pratique quotidienne du terrain peut engendrer l'amélioration des modes d'organisation, la qualité de service, la productivité, et ceci d'autant plus que des mécanismes d'incitation adaptés auront mis en évidence pour le transporteur l'enjeu de sa gestion et de ses résultats.

b) L'ELARGISSEMENT POSSIBLE DES APPORTS DU TRANSPORTEUR

Dans certains cas, il arrive qu'elle puisse mobiliser chez le transporteur l'aptitude à imaginer et à mettre en oeuvre des solutions qui pourront être requises par la gestion mais demandent en outre une maîtrise professionnelle du matériel, des installations et de la technologie du transport.

Ceci suppose que le transporteur ait eu et conserve la possibilité d'acquiescer une expérience, un ensemble de connaissances du métier propre qui est le sien et que cette expertise ait l'occasion de s'actualiser par des expérimentations possibles.

Ces "réserves" de création de réponses à un environnement aléatoire sont parfois facilitées par l'appartenance du transporteur à un groupe où l'accumulation est plus facile, la communication entre entités et la comparaison des situations enrichissant l'expérience de chacun. Elles peuvent aussi exister chez un transporteur indépendant : nous avons vu le cas où tel transporteur de ce type pouvait jouer un rôle professionnel moteur dans le système d'interaction avec les autorités concédantes. Le cas d'Angers, au moment de l'étude déjà citée, en est un exemple.

La pratique du contrôle elle-même sera d'autant plus riche et synthétique que le contrôle pourra être vécu à partir d'une situation moins asservie du transporteur dans le système, mais aussi sur la base de ses propres capacités à utiliser les marges d'initiatives dont il dispose.

Elle est donc en réalité à l'entrecroisement de deux optiques : la stratégie du transporteur et la stratégie des autorités concédantes ; si la première est purement passive et conservatrice, le contrôle exercé par les autorités concédantes risque d'être à la fois statique et compliqué. La situation conflictuelle qui peut en résulter peut aller jusqu'à faire du principe de l'autonomie du transporteur une défense à l'égard d'un contrôle autre que de véracité des comptes et de respect des procédures comptables.

L'idée de contrôle s'enrichit au contraire à partir du moment où elle n'est pas vécue comme ce qui limite l'initiative du transporteur mais la stimule. Cela suppose que les autorités concédantes aient su, bien entendu, faire valoir pour le transporteur un enjeu susceptible de le mobiliser. Mais aussi que le transporteur ait considéré cet enjeu comme correspondant à ses intérêts propres.

A partir de ce moment, le contrôle et les domaines sur lesquels il porte peuvent devenir matière à évolution et à réajustement à partir de la confrontation périodique entre transporteur et autorités concédantes. Ainsi dans certaines villes, telles Besançon, les objectifs de gestion fixés à l'entreprise ne se basent plus sur des critères globaux et intangibles mais sur des cibles de gestion fixées annuellement à partir de la considération pragmatique de la conjoncture, des efforts à fournir, des facilités offertes par la municipalité, du budget.

Le contrôle devient "glissant", sur la base d'une définition pragmatique des performances jugées réalisables par les parties au fur et à mesure des progrès obtenus.

c) LE TRANSPORTEUR ET L'ADAPTATION DE L'OFFRE

Dans les analyses que nous avons faites, nous constatons que se manifeste chez le transporteur une véritable capacité d'"apprentissage" dans la relation avec les autorités. Elle ne semble pleinement développée que dans les cas où le transporteur peut être admis à faire valoir son point de vue jusqu'au niveau du renouvellement de l'offre par les autorités concédantes : celle-ci y gagne alors à ne plus se définir indépendamment des enseignements que lui procure l'exercice concret de la gestion du transporteur.

Il peut être précieux, comme le montrent certains cas étudiés, que le transporteur puisse apporter à la détermination de l'offre l'apport d'une expertise qui aille plus loin que la gestion en s'étendant au problème de circulation. L'expertise développée par certains transporteurs (Toulon, Besançon) à partir d'une expérience quotidienne de l'exploitation et de la gestion (par exemple maintenance de la vitesse commerciale) leur permet de prendre l'initiative de propositions à soumettre aux autorités concédantes qui ont l'avantage d'être issues de cette expérience et non de modèles extérieurs.

Cette capacité de proposition chez le transporteur lui permet d'entrer en apprentissage avec les autorités concédantes : il peut, dans l'interaction avec elles, apprendre à croiser sa propre vision avec celle des autorités concédantes, apprendre à discerner les facteurs et les contraintes qui sont en interaction avec ses propres actions. En améliorant sa capacité de discernement des contextes de ses actions, il permet à l'inverse, dans la négociation avec les autorités concédantes, une plus grande souplesse de celles-ci dans le renouvellement de l'offre, adapté aux caractéristiques locales et aux modifications dans le temps de ces caractéristiques.

VI - LES DOMAINES DU CONTRÔLE

Nous avons parlé jusqu'ici d'information et de répartition des pouvoirs dans le système d'interaction souhaitable entre autorités concédantes et transporteur. Restent à esquisser les domaines sur lesquels, entre ces pôles, peut jouer la relation contractuelle que nous croyons utile à une meilleure gestion des ressources.

Il semble qu'on puisse partir du principe que la confiance entre autorités concédantes et transporteur ne trouvera ses bases assurées qu'à condition que le dialogue s'instaure à la fois sur les réalisations du transporteur mesurées dans divers domaines et sur la fiabilité d'ensemble des informations qu'il est amené à rassembler et à fournir. A l'autonomie reconnue du transporteur doit pouvoir correspondre pour l'autorité concédante la capacité à s'assurer du bien-fondé et du respect des règles qui président à l'établissement des chiffres qui lui sont fournis.

LES REALISATIONS DU TRANSPORTEUR

Les domaines qui couvrent les réalisations du transporteur peuvent être, croyons-nous, divisés en trois :

- . la production concrète du service de transports,
- . la gestion qui, à offre donnée, assure sa régulation,
- . les actions de réadaptation de l'offre demandées par le transporteur en fonction des contraintes révélées par la mise en oeuvre de l'offre.

a) LA PRODUCTION DE TRANSPORTS

En matière de production de transports, la question du contrôle est de savoir pour une prestation donnée quels gains sur les coûts ont pu être réalisés. Il s'agit de comparer des kilomètres parcourus à des coûts : coûts de personnel, coûts d'entretien des véhicules. Pour que l'effort demandé sur la productivité soit significatif, il faut mettre en question la distinction, parfois faite, entre lignes principales et lignes secondaires (subventionnées en tant que telles) qui risque de faire négliger ces dernières.

L'intérêt de la considération explicite de l'action du transporteur sur la productivité est de situer cette action dans le temps : à offre donnée, la production de transports ne peut, par exemple, diminuer indéfiniment les frais de personnel mais seulement contenir leur croissance. Le passage au véhicule à un seul agent n'est d'ailleurs pas le seul facteur de productivité en matière de

frais variables de personnel. La vitesse commerciale peut contribuer à l'augmenter ou à la réduire en fonction de mesures qui ne dépendent plus de l'action du transporteur mais de l'action des autorités concédantes sur le domaine de la voirie et de la circulation. De même, des réformes du mode de contrôle par simplification du titre de transport peuvent l'augmenter qui ne dépendent pas du transporteur.

Le débat autour de la norme choisie et du niveau requis a justement l'intérêt de repérer dans le temps ce déplacement des frontières entre les responsabilités des autorités concédantes et du transporteur.

b) LA GESTION DU TRANSPORTEUR

Nous appelons gestion l'ensemble des mesures qui concourent à assurer la bonne insertion de l'offre dans les conditions de l'environnement. Les résultats de ces mesures apparaissent pouvoir être saisissables en trois domaines significatifs :

- . Quelle rentabilité fait apparaître l'offre proposée ?
- . Quelle part occupe l'utilisation des transports en commun par rapport à l'ensemble des déplacements ?
- . Quelle qualité de service peut être constatée dans l'offre proposée ?

La rentabilité

La rentabilité de l'offre peut être exprimée par une question : à l'offre existante, mesurée en véhicules kilomètres, quelle réponse a-t-elle été donnée par l'usager ? Celle-ci peut se mesurer en nombre de voyages.

Deux mesures tarifaires viennent pourtant altérer la saisie de cette dernière donnée : la généralisation de titres de transports type "carte orange" d'une part, l'usage de titres permettant la gratuité temporaire de correspondances, d'autre part ; le "voyage" devient une grandeur non repérable au niveau de la ligne. Des procédés de comptage par enquête deviennent alors nécessaires.

Cette mesure de la fréquentation, non pas prise en elle-même mais rapportée à l'offre, fait apparaître fréquemment que l'augmentation de la fréquentation suit une pente moins forte que l'augmentation de l'offre kilométrique.

Elle peut même demeurer la même alors que l'offre kilométrique diminue (cas de Montpellier).

Cette mesure permet de poser le problème des limites économiques que les autorités concédantes peuvent se fixer dans l'offre proposée : c'est un des moyens de contrebalancer le raisonnement posé en termes de politique globale par les données sectorielles propres à la production de transports et à son utilisation effective par l'utilisateur.

La position des transports en commun

Le second domaine où peut apparaître de façon mesurable l'effort de gestion du transporteur est celui de l'attractivité des transports en commun par rapport aux autres modes de déplacement. En somme, il s'agit de mesurer la part du marché des déplacements que les transports en commun ont pu s'assurer et de s'interroger sur les moyens de la maintenir et de l'augmenter.

Une mesure peut en fournir la représentation : c'est celle qui compare le nombre de voyages effectués en transports en commun au nombre d'habitants.

Il est également instructif de pouvoir se représenter l'incidence sur la gestion des lignes régulières de l'existence de services spéciaux : services spéciaux scolaires qui peuvent faire concurrence aux lignes régulières mais aussi services de ramassage ouvrier dont la concurrence peut être moindre mais qui peuvent être aussi, s'ils sont confiés au concessionnaire des lignes régulières, un moyen de se procurer des recettes supplémentaires.

La considération du "marché" des "spéciaux" par rapport au marché des réguliers (en % de km parcourus et % de recettes) indique aux autorités concédantes la manière dont le transporteur a su s'y positionner. S'il s'en est désintéressé ou si les autorités concédantes ont fait obstacle à ce qu'il s'y intéresse, comme le signale un transporteur "tôt ou tard, cette perte devrait être compensée par une augmentation des tarifs ou une participation supplémentaire de l'autorité concédante".

La qualité de service

Un troisième élément de la gestion du transporteur peut être mesuré par des indicateurs de la "qualité de service" fournie à l'offre donnée.

Les enquêtes d'opinion peuvent ici constituer un bon outil d'évaluation de la manière dont la mise en oeuvre de l'offre est perçue par l'utilisateur sous les aspects plus qualitatifs (exemple d'Orléans où une telle enquête a permis une réflexion sur l'offre).

Les domaines qui peuvent être examinés sous la rubrique "qualité de service" sont notamment les suivants :

- . Information du public sur le réseau : dépliants distribués, tracts, affichages aux points d'arrêts, manifestations, etc.
- . Efforts de promotion des transports en commun : publicité pour les transports en commun en général (exemple d'Angers).
- . Aménagement des véhicules : propreté, confort, présentation extérieure, facilité d'accès, aménagements spéciaux handicapés. Cycle de renouvellement des véhicules.
- . Régularité et ponctualité des dessertes existantes. Ajustement d'horaires, modification de fréquences (heures de pointe).
- . Aménagement des arrêts, modification des points d'arrêts.
- . Rapport du public avec le personnel, actions de formation, etc...

Ce qu'il s'agit d'examiner, c'est la capacité du transporteur à percevoir les besoins des usagers (par enquête périodique ou par un dispositif marketing proche de l'exploitation ou par un système de contrôle par ligne) et à y trouver les réponses adaptées à l'intérieur du cadre défini par l'offre.

En matière d'actions de réadaptation de l'offre autres que de modifications portant sur la qualité de service courante, l'objet du contrôle est moins de mesurer l'existant que la capacité de proposition par le transporteur d'initiatives visant à renouveler l'offre dans tel ou tel de ses composantes.

Cette capacité suppose chez le transporteur la vision des facteurs et des contraintes d'environnement en interaction avec ses propres actions. Ce sera l'expérience même qu'il a de l'exploitation et de la gestion de l'offre qui lui apprendra la frontière à laquelle celles-ci se heurtent dans le cadre existant.

Mais ce pourront être aussi les modifications de l'environnement dans lequel avait été conçu ce cadre (extensions urbaines par exemple), qui l'amèneront à suggérer sa mise en cause.

L'offre pourra donc faire l'objet de propositions nouvelles pour réadaptation : création ou extension de lignes, changement dans la tarification, amélioration dans la structure du réseau (correspondances), expérimentations.

Mais le partage des responsabilités entre autorités concédantes et transporteur pourra aussi faire l'objet de propositions déplaçant l'ancienne ligne de démarcation. Les frontières atteintes par l'action du transporteur signalent les actions possibles nouvelles de l'autorité concédante : aménagement de la voirie, stationnement, régulation des feux, etc.

LA FIABILITE DES INFORMATIONS

En contre-point de ces contrôles de réalisations ou de propositions, l'autorité concédante devrait être en mesure de développer un contrôle proprement administratif du transporteur. Dialogue et négociation supposent confiance objectivement fondée : il n'y a pas antinomie mais complémentarité des deux démarches.

Ce contrôle administratif devrait d'abord porter sur la lisibilité des comptes soumis à l'autorité concédante et la véracité des imputations et données comptables.

Dans ce domaine devraient être particulièrement suivis :

- les rapports du concessionnaire avec les sous-traitants (éventuellement) (services spéciaux, lignes sous-traitées)
- les principes utilisés par le concessionnaire pour le calcul de ses amortissements
- les estimations qu'il propose en matière de tarifs sociaux.

Le contrôle devrait également pouvoir porter en amont sur la pertinence des méthodes d'administration et de gestion du concessionnaire et sur ses propres procédures de contrôle.

Enfin il devrait s'étendre aux outils de prévision utilisés par le concessionnaire : plan à moyen et long terme, budget prévisionnel.

CONCLUSIONS

Au terme de ces réflexions, il nous semble qu'une question se pose que les tendances générales que nous avons rappelées mettront sans doute davantage en évidence dans les années à venir.

Nous sommes partis, d'une part d'une hypothèse qui paraît devoir être confirmée : après les efforts de rééquipement des réseaux, soutenus par l'abondance de financements issus des aides de l'Etat aussi bien que des ressources du Versement Transport, une période plus stable est sans doute en vue qui fait d'ailleurs partie des hypothèses prises en compte par les aides de l'Etat : à terme, les transports en commun doivent pouvoir atteindre un certain équilibre financier à partir d'une offre de transports redéfinie.

Nous avons également souligné d'autre part que les ressources du Versement Transport ne paraissent pas inépuisables et qu'elles ne pourraient pas masquer indéfiniment les nécessités de gérer des ressources en voie de raréfaction.

C'est dans ce croisement de deux tendances que nous avons inscrit la réflexion qui précède sur les diverses modalités qui nous paraissent nécessaires à l'exercice d'un contrôle par les autorités concédantes du secteur Transports en Commun.

Nous avons inscrit cette réflexion sur les modalités de ce contrôle dans les perspectives qui paraissent de plus en plus admises, dans les principes du moins : les autorités concédantes, par nécessité locale aussi bien que par le contexte plus global de l'organisation des services de l'Etat, sont ou devraient être amenées à resituer le problème des transports en commun dans la problématique plus large des déplacements.

Elles devraient ainsi, en principe, être porteuses d'une logique intersectorielle par opposition à la logique sectorielle du transporteur. C'est dans le cadre de cette différence qu'il nous a semblé nécessaire de situer le problème du contrôle, comme interaction et enrichissement mutuels de deux perspectives distinctes, celle des autorités concédantes et celle du transporteur.

C'est alors que se pose la question que l'étude d'un certain nombre de cas nous a amenés à pressentir et que les perspectives de réformes des collectivités locales invitent, par ailleurs, à se poser : les autorités concédantes sont-elles, dans les perspectives que nous venons de développer, suffisamment équipées et organisées pour être réellement porteuses de la logique intersectorielle qu'elles devraient faire valoir dans le dialogue avec le transporteur ?

Ont-elles réellement les moyens techniques nécessaires pour présenter aux élus les arbitrages qu'il est nécessaire de rendre en matière de déplacements ? Actuellement, les Services Extérieurs de l'Etat contribuent, pour une part non négligeable, à apporter leur appui aux autorités concédantes. A l'occasion

de demandes diverses de subventions, ils examinent les données techniques en cause et contribuent à en valider les orientations. Mais si l'on se place par anticipation dans les perspectives de la réforme des collectivités locales, quelles seront les capacités techniques et organisationnelles de celles-ci à se poser les questions pertinentes nécessaires à l'utilisation de "dotation globale d'équipement" telle que le projet s'en dessine ?

On est contraint de constater actuellement que, ce que les contrats de concession désignent par autorités concédantes, sont des structures administratives souvent extrêmement légères. Il est légitime déjà de se demander si elles sont en mesure d'entrer réellement dans le contrôle de l'organisation du transporteur au sens que nous avons cru nécessaire de définir. Souvent, elles apparaissent faiblement équipées pour saisir le fonctionnement sectoriel représenté par cette organisation. Ont-elles, a fortiori, les outils et les hommes nécessaires à la mise en évidence des différents aspects interdépendants entre eux, constitués par la problématique du "déplacement" ? On a constaté, par ailleurs, une certaine dispersion des organes de décision sur différents aspects concernant les problèmes de déplacement qui, dans bien des cas, rend difficile l'affirmation d'une véritable orientation des autorités concédantes en ce domaine.

La situation que l'on rencontre aujourd'hui fréquemment nous paraît présenter le danger de ne plus pouvoir répondre aux besoins des collectivités locales. Elles courent le risque dans un certain nombre de cas, faute de capacités de pilotage cohérentes soutenues par des moyens d'étude suffisants, de se voir désarmées devant les propositions et les initiatives du transporteur, occupant le domaine laissé vacant par l'instance qui serait habilitée à le traiter.

Tant du point de vue de l'émergence réelle d'une logique du déplacement que du point de vue de la capacité réelle à entrer dans la compréhension des contraintes organisationnelles du transporteur, ou de la simple capacité à "auditer" son fonctionnement comptable, l'organisation des autorités concédantes en matière de transports en commun apparaît souvent lacunaire, dispersée, fragile.

Il nous semble que se pose là une question que l'avenir risque de rendre plus aiguë si les problèmes de gestion sont amenés, comme nous le croyons, à revenir au premier plan en même temps que s'amorcerait un "désengagement" de l'Etat sur le plan de l'aide à la décision locale.

Si toutefois on ne se résigne pas à la permanence de certains des modèles que nous avons sommairement typifiés au début de cette étude, il paraît qu'il y aurait lieu d'engager sur cette question une réflexion de fond. Elle pourrait contribuer à éclairer des évolutions nécessaires à une maîtrise par les collectivités locales des ressources qu'elles seront amenées de plus en plus à consacrer aux transports en commun.

ANNEXE

NANTES
DUNKERQUE
NANCY
ORLÉANS

N A N T E S

Les transports en commun, dans l'agglomération nantaise, sont sous la responsabilité d'un syndicat intercommunal (SITPAN) créé en 1976 et regroupant alors neuf communes avec une population totale de 400 000 habitants.

Après avoir été concédée pendant 50 ans par la seule ville de Nantes à la Compagnie Nantaise des Transports en Commun (CNTC), l'exploitation des transports en commun a été confiée en 1976 à la Société des Transports en Commun de l'agglomération nantaise (STAN), filiale de Transexel, en même temps que se créait le Syndicat intercommunal. La convention liant syndicat et transporteur, prévue pour trois ans mais tacitement reconductible, n'a pas été prolongée. En 1979, la STAN est remplacée par une "société d'économie mixte" des transports en commun de l'agglomération nantaise (SEMITAN) dont la nouvelle équipe d'union de la gauche élue en 1977 avait inscrit la création à son programme.

A ce sujet, il faut noter que la convention qui liait jusque là le SITPAN et la STAN prévoyait elle-même la création ultérieure d'une société d'économie mixte qui devait se substituer au syndicat concédant, la STAN devenant tractionnaire. C'est ce projet que reprenait le programme électoral de l'équipe d'union de la gauche qui allait être élue en 1977, qui ne signifiait donc pas de soi l'exclusion de Transexel.

On peut faire quelques remarques sur les raisons probables qui ont abouti à écarter finalement Transexel car elles s'inscrivent assez bien, on le verra, dans la problématique du contrôle du concessionnaire par l'autorité concédante qui est celle de notre étude.

Une certaine réserve semble s'être développée à l'égard de Transexel en fonction d'abord de son assise nationale. Justifiée ou non, la crainte semble avoir joué de se trouver en face d'une société pouvant servir de relais au pouvoir étatique central. Or, la nouvelle équipe avait affiché la ferme décision de développer et de défendre le pouvoir local.

D'autre part, des points précis de friction entre STAN et SITPAN ont également joué un rôle, qui sont également liés à des problèmes de contrôle :

- . difficulté pour le SITPAN d'obtenir des informations financières et comptables sur le réseau et son exploitation,
- . sentiment du SITPAN d'être court-circuité dans des processus décisionnels importants : demande d'augmentation de tarifs présentée par exemple pour accord à la Préfecture par la STAN avant décision du SITPAN,
- . d'une manière générale, coopération et "transparence" perçues comme insuffisantes par le SITPAN de la part de la STAN (notamment dans l'élaboration du plan de circulation).

Le changement de concessionnaire est décidé au printemps 1978 par le SITPAN et la SEMITAN est constituée avec un capital de 600 000 F, dont le SITPAN détient 390 000, la Chambre de Commerce 60 000, la Caisse d'Epargne 60 000, la SCET 89 700, les 300 F complémentaires étant détenus par trois associations de défense des usagers, de l'environnement, de la famille, etc.

L'insertion de la Chambre de Commerce dans le dispositif financier, et donc dans le Conseil d'Administration de la SEMITAN, a fourni l'occasion à l'assemblée patronale d'un débat intéressant : une société d'économie mixte n'est-elle pas bâtie sur une confusion entre le rôle financier et le rôle de gestion, celui-ci revenant plus naturellement à une entreprise privée ? Finalement, et comme représentant des entreprises assujetties au versement Transport, la Chambre de Commerce a surmonté ses réticences et, après négociation avec le SITPAN, un siège d'administrateur lui a été octroyé (avec 10 % de capital) (et non deux, comme elle l'avait proposé, après réflexion).

En 1980, le SITPAN regroupe douze communes. Son président est un adjoint au maire de Nantes.

Son rôle est précisé en trois points :

- . définir la forme juridique d'exploitation du réseau,
- . voter le budget et contrôler la gestion du service,
- . fixer les objectifs à moyen et à long terme.

Le SITPAN, indépendamment des élus des diverses communes qui entourent le président dans le Conseil d'Administration, est une structure administrative légère : un chargé de mission, détaché de l'agence d'urbanisme à 90 % au SITPAN, assistant régulièrement au Comité de Direction de la SEMITAN et un fonctionnaire municipal, assurant les relations avec les municipalités membres et chargé de régler les problèmes administratifs.

De son côté, la SEMITAN est présidée par un élu, vice-président du Conseil d'Administration du SITPAN, maire de l'une des communes de l'agglomération. La Direction est assurée par M. BIGEY, qui y a été nommé (après un passage au SITPAN comme chargé de mission) en même temps qu'a été prise la décision de doter la ville du tramway, mode de transport dont M. BIGEY est un expert reconnu. La SEMITAN a donc la mission de gérer les transports en commun sous la forme actuelle mais aussi de gérer le projet tramway (Nantes sera en 1983 la première ville en France à avoir créé une première ligne de tramway).

Les formes de contrôle qui s'exercent sur la SEMITAN sont apparemment claires : le Président est vice-président du SITPAN, le chargé de mission SITPAN assiste aux réunions du Conseil d'Administration de la SEMITAN. La transparence des comptes de la SEMITAN est entière vis-à-vis du SITPAN. Par ailleurs, un contrat de développement des transports collectifs a été signé par le SITPAN et la DTT. Les élus du SITPAN peuvent en suivre la réalisation à travers les comptes rendus que ce type de contrat rend obligatoire. En particulier, ils peuvent suivre les coûts salariaux dont la DTT suit, aux termes du contrat, la progression de façon très précise (l'octroi des subventions liées au contrat de développement pouvant être suspendu par elle, si cette progression lui paraît trop rapide).

Toutefois, comme dans d'autres cas de figure du même type, il semble difficile de ne pas tenir compte de la légèreté de la structure du SITPAN : elle ne facilite pas une distance entre SITPAN et SEMITAN.

D'autre part, le SITPAN n'est pas en position exclusive de contrôle sur la SEMITAN : nous venons de le voir à propos du plan de développement qui met la DTT en position de partie prenante de ce contrôle. Il en va de même pour les subventions du FDES liées aux investissements destinés au Tramway.

Par ailleurs, une partie des ressources affectées aux transports en commun ne dépendent pas du SITPAN. Chacune des communes reste maîtresse de ses dépenses d'investissement et de fonctionnement en matière de voirie et de circulation. Le SITPAN est un lieu de concertation entre communes de ce point de vue mais non un lieu de pouvoir. Dans le même ordre d'idée, mais du côté des ressources cette fois, chaque commune a sa politique en matière de tarifs sociaux. Elle peut également mettre en place ou maintenir des services propres à la localité (par exemple, transports d'écoliers ou de personnes âgées) et passer des contrats d'équipement de type abri-bus avec le partenaire de son choix.

Un véritable pouvoir d'orientation globale sur tous les problèmes de transports en commun manque donc au SITPAN au bénéfice d'une formule qui respecte les "souverainetés" des communes. Certes, parmi celles-ci, la ville de Nantes joue un rôle déterminant (260 000 habitants) et les communes périphériques pèsent d'un moindre poids. Il est toutefois intéressant de noter que la formule de répartition du déficit des transports en commun entre communes (selon la population, les kms parcourus dans la commune, la "richesse" de la commune) ne donne pour la ville de Nantes qu'un montant équivalent à 1,5 % du budget communal, ce qui ne constitue pas un enjeu notable.

En face de cette relative pluralité de pouvoirs intervenant sur les transports en commun dans l'agglomération (la DTT, le syndicat intercommunal, les diverses communes en matière de voirie et de police, dont évidemment Nantes est le pôle essentiel), la SEMITAN apparaît comme un centre d'initiative comparativement plus cohérent et plus regroupé : connaissance de l'environnement, organisation serrée de l'exploitation, gestion informatisée, tout cela a été systématiquement développé en profondeur (et, en contraste, voulu avec certaines options plus spectaculaires mais à plus court terme de la STAN) et font de la SEMITAN un lieu de forte compétence sur le transport "classique". Mais, parallèlement, la SEMITAN a une expertise particulière sur le tramway en la personne de son Directeur.

Ces divers éléments semblent lui conférer de fait, et d'autant plus que, par ailleurs, le modèle de contrôle est plus transparent, un poids relativement fort dans la détermination des options d'avenir. Celles-ci, dans le domaine du tramway, s'imposent peut-être d'autant plus facilement que la matière est plus technique et que l'investissement n'exige pas, une fois la décision prise, engageant le long terme, un contrôle à cadences rapprochées. Cette marge d'initiative plutôt large combinée à un principe de transparence de la gestion fait l'originalité du cas de Nantes.

D U N K E R Q U E

Les transports en commun à Dunkerque sont concédés à la Société des Transports de Dunkerque et Extensions (STDE) par un Syndicat Mixte des transports en commun auquel le Département participe à 40 % et la Communauté Urbaine à 60 %.

Le Syndicat Mixte exerce son contrôle sur la STDE par l'intermédiaire de deux experts :

- . le Directeur des Services Techniques de la Communauté Urbaine de Dunkerque,
- . le responsable de la cellule Transports de la Direction Départementale de l'Équipement.

La convention, qui était aux risques et périls jusqu'en 1976, est devenue régie intéressée à cette date.

Des négociations ont eu lieu pendant trois ans pour obtenir l'harmonisation des prestations de la STDE et de la SADO, laquelle avait l'exploitation de lignes interurbaines.

La Communauté Urbaine a racheté les lignes de la SADO à qui la STDE sous-traite désormais l'exploitation d'une ligne.

Le nouveau réseau a été mis en place en 1976-1977. La formule de subvention d'équilibre a été mise au point fin 1977. Le Syndicat Mixte achète en outre, depuis quelques mois, les véhicules (14) et les loue à la STDE (au prix remboursement emprunts). En dehors des transports en commun (TC) proprement dits, la STDE assure des transports spéciaux (USINOR) qu'elle ne cherche pas d'ailleurs à développer. Lorsque ces prestations sont assurées sur les lignes régulières du réseau, elles figurent dans le compte d'exploitation. En cas contraire, elles n'y figurent pas et les élus souhaitent que les véhicules Communauté Urbaine n'y soient pas affectés.

L'avenant qui permet de calculer la participation du Syndicat Mixte à l'équilibre financier de la STDE prévoit que celle-ci présente tous les ans un compte d'exploitation mettant en regard R = Recettes et DR = Dépenses Réelles. Par ailleurs, une formule définit ce que l'avenant appelle une dépense théorique d'exploitation : Dm.

Dm est égale à :

- A x 44 700 où A est le nombre d'autobus nécessaire à l'exécution du service pendant l'année,
- + K x 1,30 où K est le nombre de km effectués dans l'année,
- + H x 31,10 où H est le nombre d'heures de service effectuées pendant l'année,
- + R x 0,20 où R est le total des recettes d'exploitation (correspondant aux frais de billetterie, d'assurance, de contrôle, d'administration, etc. qui sont des dépenses proportionnelles aux recettes).

Cette dépense théorique définit un seuil d'intervention du Syndicat Mixte ; si la dépense réelle le dépasse de plus de 80 000 F, le Syndicat Mixte couvre le déficit correspondant (à partir de 80 000 F) ; si la dépense réelle se monte à une somme moindre que les recettes, l'excédent dégagé revient jusqu'à 200 000 F à la STDE ; le reste, s'il y a reste, va au Syndicat Mixte.

Les coefficients sont révisables périodiquement.

Le type de contrôle exercé par le Directeur des Services Techniques au nom de la Communauté Urbaine consiste en une réunion mensuelle portant sur tous les problèmes d'exploitation : horaires, sectionnement, arrêts, poteaux, etc.

L'effort a consisté jusqu'ici à préciser et à améliorer le cadre technique par des mesures d'importance inégale :

- . restructuration des lignes régulières (CETE de Lille),
- . facilitation de la circulation : création de sites propres, de couloirs, étude ligne par ligne de points noirs (Agence d'Urbanisme) (1),
- . amélioration des tarifs (CETE de Lille),
- . efforts sur les cadences.

Les programmes d'investissement qui peuvent en découler sont proposés au Syndicat Mixte qui entérine automatiquement (2).

Il ne s'agit pas à proprement parler d'un contrôle mais d'une concertation sur les orientations techniques visant des adaptations utiles à laquelle d'ailleurs participe aussi la Direction Départementale de l'Équipement. Il s'agit de déclencher des progrès sectoriels selon les opportunités.

(1) Mais il faut remarquer que la Communauté Urbaine n'a pas de pouvoir de police qui reste au Maire.

(2) Encore faut-il qu'ensuite Communauté Urbaine et Département soient d'accord sur ce qui a été envisagé qui est souvent révisé en baisse par les élus.

Il faut noter que la Communauté Urbaine ne paraît pas s'intéresser au problème. Elle ne donne aucun objectif au transporteur. C'est elle qui touche le versement transports. Elle n'en affecte qu'une partie à payer sa part du déficit de la STDE et le Syndicat Mixte n'a pas de pouvoir dans son utilisation globale - ou il ne lui en est pas donné - (le Secrétaire Général de la Communauté Urbaine est en même temps Président du Syndicat Mixte et marque des distances à l'égard du transporteur).

Les élus ne sont pas rendus sensibles au problème transports en commun car il n'y a pas de difficultés majeures du type grosses réclamations ou circulation trop difficile ; les prestations transports demandées au Syndicat Mixte sont obtenues.

Le contrôle financier du transporteur est assuré par la Direction Départementale de l'Equipement de Lille.

Tous les ans, la STDE envoie à la Direction Départementale de l'Equipement de Lille un compte d'exploitation définitif qui permet l'examen des différents postes.

En fait, les chiffres indiqués par le compte d'exploitation ne sont soumis ni par la municipalité, ni par la DDE, à un examen portant sur leur véracité ; ils sont supposés exacts et ne sont d'ailleurs pas accompagnés de pièces justificatives (1). En cas de doute (mais la DDE fait là-dessus confiance à la STDE), la DDE pourrait aller voir les fournisseurs. Elle ne le fait pas car elle ne le juge pas opportun et n'a d'ailleurs pas le personnel nécessaire.

Elle n'estime pas non plus pertinente une comparaison avec d'autres réseaux : chaque réseau a, dit-elle, ses caractéristiques tout à fait spécifiques d'exploitation compte tenu de la configuration des agglomérations.

Ce qui est examiné, c'est la cohérence des chiffres : cohérence entre prestations et dépenses d'exploitation, cohérence avec les comptes d'exploitation précédents. Mais on n'envisage pas les prestations physiques en tant que telles (2). Sur cette base, les résultats réels sont comparés à la formule théorique mise au point dans l'avenant à la convention passée entre le Syndicat Mixte et le transporteur.

(1) Les enquêtes menées recoupent en général les chiffres fournis.

(2) ... ni on ne calcule de ratios, tels ceux figurant dans le document Direction des Transports Terrestres comme significatifs. Position de la DDE Lille : "On peut tricher beaucoup plus sur des nombres de kms ou de voyageurs que sur des francs".

A l'origine, la formule a été conçue pour une sorte d'auto-contrôle du transporteur puisque, si ses dépenses parvenaient à être inférieures à ses recettes, le bénéfice lui en revenait jusqu'à hauteur de 200 000 F.

Elle avait donc une ambition incitative.

Sous la pression de diverses demandes : essais de desserte sur des segments nouveaux, imposition au transporteur de telle marque de véhicule (qui entraîne selon lui des dépenses d'entretien excessives), la formule s'est transformée rapidement en méthode d'estimation du déficit à couvrir par le Syndicat Mixte. Les dépenses réelles sont toujours supérieures, non seulement aux recettes, mais aux dépenses théoriques.

Elle pourrait pourtant ne pas être dépourvue d'efficacité puisque le transporteur est amené à clarifier les raisons des écarts par rapport aux normes moyennes théoriques de la formule pour obtenir de la Direction Départementale de l'Equipement la révision des coefficients utilisés.

Le dialogue qui s'en suit avec la DDE pourrait théoriquement avoir une incidence sur les dispositions entre l'aspect financier. Mais, faute de jonction organique entre l'aspect financier (DDE exclusivement) et l'aspect technique (Communauté Urbaine), le rôle de la DDE est de "garantir qu'il n'y a pas trop de dépenses" (on ne lui demande aucune orientation politique) et celui des services techniques de proposer des actions d'adaptation détachées de considérations financières ("selon ce qui les intéresse", dit la DDE).

Il est probable que nous nous trouvons en face d'une structure de "pilotage" inadéquate et qui est celle du Syndicat Mixte.

Le transporteur, par exemple, en même temps que ses résultats d'exploitation, communique à la DDE un tableau permettant de suivre l'évolution des lignes. A supposer que l'autorité concédante se préoccupât d'une rentabilité par ligne, il y aurait là, dit la DDE, des éléments de réflexion sur l'offre. Mais la DDE constate que dans les réseaux dans lesquels le Département intervient en association au sein d'un Syndicat Mixte, des décisions de ce genre n'existent pas et, plus généralement, que les décisions de tous ordres prennent entre un an et un an et demi à se négocier.

Le cas de Dunkerque complique cette figure du fait du désintérêt signalé, en commençant, de la Communauté Urbaine et des faibles liaisons entre le Syndicat Mixte (en principe lieu d'orientation politique, en fait structure transparente) et le transporteur.

Il est possible que le transporteur n'ait pas à Dunkerque le dynamisme suffisant pour intéresser la municipalité et les élus de la Communauté Urbaine au problème des transports en commun. Il ne semble pas qu'il ait réussi à leur faire percevoir un enjeu politique global intéressant dans les transports en commun.

La Communauté Urbaine n'est donc pas sollicitée de ce fait à devenir un pôle d'orientation politique au sein du Syndicat Mixte. Mais le principe même de la Communauté Urbaine, superposition de communes, est-il en lui-même susceptible de dégager un consensus sur une politique de transports en commun ?

Est-il par ailleurs souhaitable que les pouvoirs de police se maintiennent au niveau de Dunkerque et que la Communauté Urbaine en soit donc dépourvue ? La Communauté Urbaine aurait-elle une politique ? Pourrait-elle la développer sans disposer de cet instrument ?

Est-ce d'ailleurs à la Communauté Urbaine ou au Syndicat Mixte d'avoir une politique ? La question se pose puisque c'est le Syndicat Mixte qui est le pouvoir concédant. Mais dans notre cas, c'est la Communauté Urbaine qui est bénéficiaire du versement transport. Est-ce que ne pas disposer du versement transports n'est pas pour le Syndicat Mixte une raison de plus de ne pas se préoccuper de définir une politique ? Cette superposition de pouvoirs sur divers domaines du transport en commun semble finir par faire du Syndicat Mixte une coquille quasiment vide, les pouvoirs pertinents se trouvant, soit à la Mairie, soit à la Communauté Urbaine ? Par contre-coup, le partenaire départemental du Syndicat Mixte à qui il est bien spécifié qu'il n'a pas de rôle politique à jouer se trouve purement et simplement gestionnaire de la formule d'équilibre financier : cela fait dire au responsable DDE que Dunkerque est une des villes dans lesquelles la DDE intervient le moins.

Le cas de Dunkerque nous semble présenter l'intérêt de souligner deux conditions d'une position du problème de contrôle.

La première est de nature conjoncturelle : tant que le problème de déplacement et de circulation au sein de l'agglomération ne se pose pas de façon voyante et gênante, la nécessité de redéfinir l'offre d'une façon globale ne surgissant pas, l'autorité concédante n'est pas sollicitée d'avoir réellement une politique.

Dans ce cas, on est dans une sorte de régime mixte : le transporteur n'est pas en économie de marché, il reçoit des subventions d'équilibre qui éliminent le risque entrepreneurial ; mais il n'est pas non plus tenu à un contrôle qui permettrait de voir si la politique définie se traduit sur le terrain aux moindres coûts puisque, précisément, il n'y a pas eu nécessité de redéfinir une politique.

La deuxième condition est de nature plus structurelle : elle porte sur le dispositif de contrôle lui-même. Dunkerque fait apparaître deux types de responsabilités distinctes dans le "suivi" qui est assuré des prestations du transporteur : une responsabilité technique d'une part, relevant des services techniques de la Communauté Urbaine qui est l'une des deux autorités concédantes, une responsabilité financière d'autre part relevant de la Direction Départementale de l'Equipement du Nord, qui est l'autre autorité concédante.

Ce dispositif qui, en outre, est dépourvu d'un cadre politique orientant ses jugements, fait apparaître le problème de la liaison entre ces deux "suivis" qui sont pour l'instant dissociés l'un de l'autre. Il invite plus largement à s'interroger sur le pouvoir réel de la structure juridique du "Syndicat Mixte" qui tient son existence et sa légitimité des deux autorités concédantes mais ne dispose d'aucun pouvoir financier (puisque, notamment, c'est la Communauté Urbaine qui perçoit le versement transports et juge de son utilisation), ni d'aucune "expertise" propre.

N A N C Y

A Nancy, les transports en commun sont sous l'égide du District Urbain de Nancy qui est l'autorité concédante.

Les services du District (divisés en "Administratifs" et "Techniques" comme une super-commune) ont compétence en matière de Secours et Incendie, Assainissement, Ordures Ménagères, Voirie, Circulation. Il y a quatre services techniques : Eaux Assainissement, Architecture, Voirie-Circulation, et le service qui nous intéresse, chargé des "services concédés", créé en 1975, supervisant les concessions en matière de transports en commun, ordures ménagères, traitement des eaux, auquel sont affectés deux ingénieurs.

Le District représente 18 communes allant de 1 000 à 40 000 habitants : total : 250 000 habitants dont 100 000 pour Nancy (le poids des communes suburbaines, plus important que Nancy, tendrait à "dispenser le pouvoir" selon notre interlocuteur).

Le Président du District est le Maire de Nancy. 12 vice-présidents (comme les adjoints d'une mairie avec compétence sur un domaine) et 33 autres élus ("conseillers districaux") tous, maires, adjoints ou conseillers dans une commune, forment le conseil de district. Un organe plus restreint (conseil exécutif : le Président + 12 vice-présidents) prend les décisions importantes. Un vice-président a en charge les transports en commun mais ne s'y intéresse pas. Par contre, il y a dans la municipalité de Nancy, un Adjoint aux Transports, ex membre du GETUM, très compétent dans la matière, mais desservi par une réputation de défenseur obstiné du tramway. Cet élu est aussi vice-président au Conseil Districale, sans fonction précise. Mais sa présence assure la liaison de fait entre Service Voirie Circulation de Nancy et Service Voirie Circulation du District ; elle atténue aussi le fait que les pouvoirs de police Nancy soient à Nancy et non au District.

C'est la CGFTE qui assure les transports en commun pour les 18 communes du district. Le réseau urbain comprend 18 lignes : c'est son exploitation que contrôle le district. Deux communes sont desservies par trois lignes du réseau suburbain qui doublent certaines des lignes du réseau urbain. Leur exploitation est contrôlée par le département.

La convention District - Compagnie Générale Française de Transports et d'Entreprises (CGFTE) actuellement en vigueur, date de décembre 1970 et porte sur le réseau urbain, ie la concession accordée à la CGFTE dans le cadre du périmètre urbain "défini par l'arrêté du 19 juin 1970". Un article de cette convention prévoit passation de convention tripartite pour les communes appartenant au périmètre urbain mais étrangère au district : la CGFTE dessert la ou les communes et celle(s) ci apporte(nt) une contribution financière à l'exploitation CGFTE sur les mêmes bases que les communes appartenant au district.

La CGFTE sous-traite deux lignes aux "Rapides de Lorraine". Le District suit les comptes de ces deux lignes à travers les documents remis par la CGFTE : pour le District, ces deux lignes sont "négligeables".

Le principe général qui préside à la convention District-CGFTE, c'est que le District prend en charge globalement le déficit entraîné par l'exploitation du réseau urbain par la CGFTE. Cette prise en charge se fait en principe sous forme d'avances "qui seront récupérées sur les résultats excédentaires du compte d'exploitation des services ultérieurs ; les avances non remboursées en fin de concession resteront définitivement à la charge du district" (Article 6 de la convention). Mais il n'y a pas pour l'instant d'excédents d'exploitation.

Par ailleurs, la CGFTE reçoit du district une prime de gestion "égale à 2,75 % des recettes", c'est-à-dire grosso modo les tickets de bus vendus (Article 5 b/5).

Pour toute extension ou création de lignes demandées par le district à la CGFTE, les insuffisances de recettes qui pourraient en découler sont également couvertes par le district (Article 2). De même, dans certaines conditions précisées à l'article 7, le district assure à la CGFTE le remboursement du manque à gagner que celle-ci peut éprouver du fait des rabais sociaux.

A la fin de cette note, on trouvera les quelques orientations correctives en cours d'élaboration auxquelles songe actuellement le District pour rendre plus incitatif son appui financier à la CGFTE.

La couleur politique de Nancy est nettement "majorité". Les communes du District également, sauf Tomblaine, PS, qui s'est détaché du District en 1977. Mais la commune n'en est pas moins desservie par le réseau urbain CGFTE.

Jusqu'ici, il n'y a pas eu de politique Transports très affirmée à Nancy. La ville est une des premières à avoir mis en place un système de régulation par feux ("ondes vertes") qui permettait aux voitures de circuler très facilement sur les grands axes, ce qui privilégiait nettement les voitures par rapport aux bus, les cycles de feux étant calculés sur un trajet ne comportant pas les arrêts auxquels les bus sont astreints. Des couloirs (6km) ont été peu à peu mis en place pour permettre aux bus une meilleure vitesse commerciale. De même, on a mis en place des couloirs d'approche pour leur permettre de passer les feux du système de verrouillage qui ceinture Nancy, lorsqu'il y a trop de voitures dans le centre (le feu pouvant être au rouge pendant six à sept minutes).

Depuis deux ans, une certaine évolution est pourtant en cours : Nancy a changé de municipalité. Tout en étant de même couleur politique, la nouvelle municipalité semble plus intéressée que l'ancienne à une réflexion sur les orientations des transports collectifs. Par ailleurs, il y a quelques élus du District qui commencent à s'intéresser aux transports collectifs à travers l'urbanisme.

Ceci a conduit la mise en chantier, il y a un an, d'une étude sur les déplacements sur le périmètre urbain à laquelle le service du District, chargé des services concédés, la Direction Départementale de l'Équipement, la CGFTE, l'Atelier d'Urbanisme ont participé.

Il en résulte cinq hypothèses sur les transports collectifs qui sont sur le point d'être présentées aux élus du District (septembre) :

- Hypothèse 1 Réduire la prestation transports collectifs telle qu'elle est actuellement définie par le District dans le cadre de la convention de 1970 et du cahier des charges qui lui est joint.
- Hypothèse 2 Continuer la politique actuelle (qui marque une tendance plutôt favorable aux transports collectifs) en visant une augmentation de l'offre de 4 à 5 % par an.
- Hypothèse 3 Engager une politique "volontariste" en faveur des transports collectifs se proposant comme objectifs de passer des 18 % actuels de déplacements motorisés effectués par les transports collectifs à 28 %, de créer 50 km de couloirs, de faire passer la vitesse commerciale de 13 à 18 km/h
- Hypothèse 4 et 5 Elles font intervenir toutes les deux le tramway à côté du réseau bus maintenu.
- Hypothèse 4 On crée un axe lourd tramway.
- Hypothèse 5 On crée deux axes lourds tramway.

Ces deux dernières hypothèses ont peu de chance d'être retenues, le tramway ne présentant, nous a-t-on dit, de réel intérêt qu'à partir de 500 000 habitants.

Le dossier se concentre en fait sur les hypothèses 2 et 3, qui semblent les plus aptes à intéresser les élus. L'hypothèse 3 pourrait avoir quelques chances d'être retenue, mais, à l'heure actuelle, rien n'est décidé. Le dossier servira en tout cas de base pour négocier avec la Direction des Transports Terrestres, un contrat de développement, le cas échéant.

Il y a donc un effort à Nancy pour essayer de dessiner une orientation politique de transports collectifs.

Cet effort semble avoir son origine - récente - dans la municipalité de Nancy qui joue un rôle d'impulsion dans ce domaine mais n'est évidemment pas seule au sein du District. D'où l'inquiétude des services du District, favorables aux transports collectifs, de voir le poids démographique de Nancy, et donc sa représentation au Conseil Districale, décroître par rapport aux communes suburbaines (la représentation est proportionnelle au nombre d'habitants).

A côté des efforts en cours pour doter le District d'orientations à long terme en matière de transports collectifs, il y a les instruments qu'il utilise pour orienter et contrôler à plus courte échéance (l'année, le trimestre, le mois), l'activité de la société concessionnaire.

La cheville ouvrière du système est, au District, le service des services concédés. La DDE, par contre, même si elle pratique un contrôle annuel du réseau urbain, qu'elle facture 120 000 F au District, n'apporte que très peu de chose à celui-ci : son rapport diffère peu du compte d'exploitation de la CGFTE.

Chaque année, le service du District et l'exploitant proposent à la Commission Transports (présidée par un des 12 vice-présidents du Conseil du District, et où siègent les 20 conseillers districaux), les grandes lignes de la politique de l'année suivante :

- . augmentation de services en km,
- . nouvelles lignes,
- . amélioration de fréquences,
- . changement dans le parc.

Cette présentation a lieu en septembre. Elle est préparée par la CGFTE et le District qui pratiquent donc une concertation d'emblée assez large. L'expérience de l'exploitant, sa connaissance des points névralgiques, des évolutions démographiques, des déficiences auxquelles remédier (il dispose du courrier envoyé par les voyageurs mais aussi du rapport de la vingtaine de contrôleurs qu'il a mis en place sur chacune de ses lignes et qui rendent compte des problèmes d'exploitation sur tarifs, pannes, régularité, etc., et peuvent intervenir en permanence sur leur ligne) sont mises à contribution et tenues pour indispensables par l'ingénieur district.

A partir du moment où la Commission a donné son feu vert, la CGFTE élabore un budget de fonctionnement qui est discuté avec le district poste par poste et repris ensuite par le service du District sous une forme complétée dans un budget global (incluant rabais sociaux, acquisitions matériel et autobus, acquisition éventuelle de terrains pour un nouveau dépôt, transports personnes âgées, déficit prévisionnel CGFTE) qui a le titre de budget transports.

Le budget de fonctionnement CGFTE, après discussion, est découpé en tranches mensuelles. Pendant l'année, il y a chaque mois réunion entre District et CGFTE pour analyser les écarts du mois précédant le mois de la réunion entre le "prévisionnel" et le "réel". Pour l'ingénieur district, c'est une ébauche de direction par objectifs mais qui peut se perfectionner en examinant les résultats ligne par ligne (un document est en projet dans ce sens).

De cette réunion bilatérale peuvent découler, soit des actions correctives immédiates que l'on peut décider sur le champ, soit des actions plus structurelles qu'il faut soumettre à la Commission Transports qui prend les décisions nécessaires. (En moyenne, la Commission Transports se réunit une fois par mois, sur la base d'un ordre du jour : le problème Transports est donc suivi par les élus du District assez assidument).

Le contrôle exercé par le District sur la CGFTE est donc réel. Mais on peut remarquer qu'il fait l'objet de quelques réserves : elles tournent autour du fonctionnement de la convention depuis 1970. Pratiquement, le District rémunère l'exploitant en % de ses recettes (prime de gestion) et couvre son déficit d'exploitation (avances qui ne sont jamais remboursées). Ce régime est peu incitatif et "beaucoup d'élus considèrent que ce n'est pas normal de rémunérer l'exploitant ainsi : plus il a de voyageurs, plus il a de recettes, plus il a de rémunération "indépendamment des recettes supplémentaires entraînées." Il lui suffirait de faire rouler ses bus seize heures par jour pour faire de l'argent".

Le problème a donc été mis à l'étude depuis un an entre la CGFTE et le District d'un changement d'orientation dans le mode de rémunération. Les perspectives de solution ne sont pas encore très claires. Des tâtonnements actuels ressort toutefois l'idée générale d'une répartition en deux de la rémunération de la CGFTE : l'une serait constituée d'une partie "fixe" ou, plus exactement, assurée à la CGFTE de toute manière, soit un forfait, soit une prime de gestion sur % recettes. L'autre serait constituée d'une partie variable discrétionnaire qui dépendrait d'indicateurs, encore à trouver, mesurant les efforts faits par la CGFTE en matière de productivité (en matière de personnel, d'entretien, d'accroissement du nombre de voyageurs rapporté à l'accroissement de l'offre) (d'autres domaines doivent être explorés).

Le District pense parvenir à faire progresser ces recherches d'autant mieux que pour l'année 1980 il prévoit que le versement Transports ne suffira plus à couvrir les dépenses. De sorte que la rémunération de la CGFTE posera alors aux communes des exigences de prélèvement sur les recettes procurées par les impôts locaux : cela pourrait faciliter des prises de conscience des élus.

On est donc à Nancy devant un cas particulièrement intéressant. L'évolution de la situation depuis 1970 semble aboutir à une problématique qui recoupe assez exactement les préoccupations de notre enquête. Malheureusement, si une orientation nouvelle du contrôle est ressentie comme nécessaire, les instruments de mesure pertinents ne sont pas encore définis.

Le cas de Nancy met en évidence une condition nécessaire à la position du problème du contrôle : nous l'avons évoquée dans les pages d'introduction : la diminution des ressources financières, notamment celles provenant du versement Transports. A partir du moment où un nombre suffisant d'élus devient conscient de l'éventualité d'avoir à compléter ces ressources par l'augmentation des impôts locaux, le problème de l'utilisation de ces ressources par le transporteur passe à l'ordre du jour et, du coup, celui des finalités par rapport auxquelles juger cette utilisation.

De la critique d'un mécanisme d'incitation (la prime de gestion) considéré par l'un ou l'autre élu comme peu incitatif en réalité, si ce n'est même trop avantageux pour le transporteur, on peut alors s'orienter vers une redéfinition de ce qui est attendu de lui. Certes, le District de Nancy s'est par ailleurs préoccupé, depuis deux ans, de définir des orientations globales sur les transports en commun. Mais il est probable que la diminution à venir des ressources aidera à clarifier le choix des variantes proposées aussi bien qu'à progresser dans la négociation d'indicateurs pertinents permettant au District de suivre l'application de ses orientations.

Une deuxième caractéristique intéressante du cas de Nancy est la création au sein des services du district d'un service spécialisé dans le contrôle des sociétés concessionnaires. C'est lui qui prépare la réflexion et les décisions soumises à la Commission Transports du District qui négocie les budgets avec le transporteur et assure le suivi de ces budgets. Somme toute, le District s'est doté d'une cellule d'experts à partir de laquelle, selon l'évolution des choix des élus en matière d'offre de transports, pourraient se développer les instruments d'un contrôle plus affiné des prestations du transporteur, en collaboration avec celui-ci.

On a là un organe unique capable d'avoir une information synthétique sur le problème des transports en commun et de rapprocher les aspects techniques et les aspects financiers nécessaires à l'élaboration d'orientations sur l'avenir et au contrôle de leur application.

ORLEANS

Les transports en commun dans l'agglomération orléanaise sont, depuis 1976, sous la responsabilité du Syndicat Intercommunal à vocation multiple de l'agglomération (SIVOMAO) qui regroupe les 17 communes occupant le territoire du périmètre urbain.

Le rôle du SIVOMAO est de définir la politique de transports en commun de l'agglomération, de voter le budget annuel de la société concessionnaire, de prendre les décisions nécessaires en matière d'investissement, de se prononcer sur les mesures proposées en matière de promotion des transports par la Société et de contrôler sa gestion.

Son président est le Maire d'Orléans, assisté de six vice-présidents. Son conseil d'Administration est constitué par les maires de l'agglomération. Une commission Transports se réunit une fois par mois et étudie les dossiers et les décisions qui seront soumis au Comité du SIVOM, formé par le président et les vice-présidents. Des groupes de travail spécialisés, composés d'élus et de techniciens de la Société de Transports fournissent à la commission Transports leurs réflexions et propositions dans les domaines variés qui ont trait au fonctionnement des transports en commun : choix de matériel, coordination transports urbains/transports interurbains, esthétique et aménagement des voitures, etc .

C'est par le SIVOM que le versement transports (qui représente 43 % du budget de la société concessionnaire) est collecté auprès des employeurs de l'agglomération.

L'exploitation du réseau a été confiée à une Société d'Economie Mixte créée en 1977, la SEMTAO (Société d'Economie Mixte des Transports dans l'Agglomération Orléanaise), dont le capital est détenu à 60 % par les collectivités locales, le reste étant partagé entre la SCET (Caisse des Dépôts), deux banques, la Chambre de Commerce et d'Industrie et divers autres actionnaires. La prépondérance des collectivités locales dans la détention du capital et le fait qu'elles financent la moitié du budget constituent pour la SEMTAO une preuve non équivoque de la tutelle réelle exercée par les élus sur la Société concessionnaire. Elle souligne également que les élus sont majoritaires au sein de son Conseil d'Administration.

Le Président de celui-ci est en effet le Maire d'Orléans et on y trouve cinq élus du SIVOM. A leur côté, un représentant de la Chambre de Commerce et d'Industrie et un représentant de la SCET. Le Directeur Général de la SEMTAO est lui-même détaché de la SCET.

La SEMTAO se présente comme l'organe de préparation des mesures techniques (promotion, investissements, budget) et d'exécution des décisions prises par le SIVOM en matière de transports. Elle met l'accent sur ses rapports très étroits avec les élus et sur le pouvoir d'orientation et de contrôle qu'ils exercent sur la politique de la société concessionnaire.

Cette caractéristique de "transparence" est également mise en avant par certains élus : la création d'une Société d'Economie Mixte correspond à une volonté de "co-responsabilité de la gestion des transports urbains". Dès qu'il y a problème - dit l'un d'entre eux "la population réagit auprès des élus qui sont fondés à intervenir auprès de la SEMTAO et, éventuellement, à défendre ses intérêts", liberté que les élus éprouveraient moins, selon lui, à l'égard d'une société privée.

Cette participation des élus du SIVOM à l'orientation de la politique de la SEMTAO est perçue, à travers ce témoignage, comme un des aspects de l'exercice d'un mandat qui les autorise à faire valoir les intérêts de ceux qu'ils représentent. La commission et les groupes de travail du SIVOM permettent, par ailleurs, une concertation entre les élus.

Sur le plan contractuel, les relations entre SIVOM et SEMTAO sont régies par une convention (septembre 1977) assurant à la SEMTAO la concession de l'exploitation du réseau de transports voyageurs et, à titre accessoire, l'exécution des services spéciaux compatibles avec cette exploitation (Art. 1) .

Le SIVOM doit donner son accord à l'initiative que peut prendre la société en matière de modifications du tracé du réseau ou de fréquence moyenne des services. Il peut prendre lui-même l'initiative de ces modifications.

Le programme d'investissements de la société est arrêté par le SIVOM sur la proposition de la Société. C'est au vu du compte de concession prévisionnel rectifié de l'année en cours et des propositions de tarifs, informations que la Société doit fournir au SIVOM chaque année en même temps que la proposition de programme d'investissement, que le SIVOM arrête ses décisions. Mais il peut "à tout autre moment nécessaire", décider, sur proposition de la Société, des actions d'amélioration qui, en cas de non-couverture par les recettes, sont à sa charge.

Soulignons que, parallèlement aux données qui viennent d'être mentionnées, la SEMTAO doit fournir au SIVOM annuellement "un rapport sur les conditions de réalisation de l'exercice en cours, l'état du trafic, la qualité des services et leurs coûts" . Ce rapport doit comporter des ratios d'exploitation, retenus pour accord entre le SIVOM et la SEMTAO, permettant d'apprécier les résultats d'exploitation ligne par ligne.

Notons enfin que le SIVOM s'engage par la convention (art.18) : "à intervenir en tant que de besoin auprès des autorités responsables de la circulation pour faciliter et accélérer la circulation des véhicules de transports en commun ...".

En novembre 1978, le SIVOM a défini un programme de développement des transports en commun "ayant pour objet d'offrir à la population orléanaise un véritable choix en matière de mode de déplacement urbain" et devant s'étaler de 1978 à 1982 . L'objectif en est de doubler entre ces deux dates la part des déplacements urbains (34 voyages / habitant an en 1977, 75 voyages/habitant/an en 1982) dans l'agglomération (250 000 habitants) .

Trois lignes d'action ont été retenues :

1. L'amélioration physique du réseau

- . Faire passer l'offre de transports, en kms parcourus, de 2 760 000 à 7 836 000 kms.
- . Ramener de une heure à un quart d'heure les intervalles de passage sur les lignes périphériques pour les nouvelles communes desservies (les plus excentrées) ; et de un quart à cinq ou dix minutes, les intervalles sur les lignes principales.

2. Des mesures sur l'environnement

- . Aménagement de zones piétonnes avec desserte privilégiée pour les transports en commun.
- . Aménagement de couloirs réservés et création de couloir d'accès aux carrefours.
- . Priorité aux transports en commun aux carrefours.

3. Des investissements

- . Porter le parc de 55 véhicules à 180 véhicules ayant quatre ans d'âge en moyenne en 1982.
- . Créer un garage de 200 places permettant à la Société d'économiser sur les coûts de sous-traitance de l'entretien.

Les coûts entraînés par ces lignes d'action du programme sont chiffrés en 1978 à 110 004 000 F, dépenses auxquelles l'Etat participe en fonction du contrat de développement passé avec le SIVOM par une subvention "forfaitaire et non révisable" de 15 500 000 F (soit 14,09 %).

Le cas d'Orléans s'inscrit, à bien des égards, dans la logique des relations entre autorité concédante et transporteur (qui est ici une Société d'Economie Mixte) que nous avons rappelée précédemment en la décrivant comme logique de l'adhésion idéologique.

Entre le transporteur et le SIVOM, autorité concédante, s'est établie une sorte de transparence sans distance réelle entre "contrôlé" et "instance de contrôle" (en principe). Tout élu du SIVOM a par ailleurs accès direct au transporteur au nom de la "co-responsabilité" que les élus veulent avoir de la gestion des transports en commun. Cette situation correspond d'assez près à celles que nous avons décrites dans d'autres villes : celle d'une période où l'offre ayant été redéfinie à la suite d'une crise des transports en commun, l'effort porte et portera encore pendant plusieurs années sur la réorganisation, l'équipement et le développement du réseau de l'agglomération orléanaise avec des moyens financiers exceptionnels qui, pour l'instant, permettent de différer toute question d'arbitrage. Ceci explique en partie, sans doute, l'extrême légèreté de la structure proprement administrative du SIVOM. Les résultats obtenus en trois ans sont spectaculaires et la presse y a fait écho : le nombre de voyages par habitant et par an est passé de 6,6 à 13,5, le kilométrage est passé de 2,8 millions à 5,4 millions, le nombre des autobus de 59 à 129.

Mais l'ensemble de cette situation, à certains égards brillante, ne permet pas d'augurer que puisse émerger avant quelques années une nécessité objective de modifier les critères de contrôle actuellement utilisés.