

Évaluation de la L.O.T.I.
(loi d'orientation des transports intérieurs)

+++++

SOMMAIRE

Pages

CONCLUSIONS et PROPOSITIONS

1

RAPPORTS

- | | | |
|---|--|-----|
| ① | Les aspects institutionnels de la politique des transports et les principes directeurs | 13 |
| ② | Les transports de personnes en Ile de France | 29 |
| ③ | Les transports régionaux, départementaux et locaux | 39 |
| ④ | Les transports de personnes d'intérêt national | 55 |
| ⑤ | Les transports de marchandises | 71 |
| ⑥ | L'organisation de la concurrence entre les modes de transport | 87 |
| ⑦ | Les infrastructures et technologies | 101 |
| ⑧ | Le chapitre social de la LOTI et la politique de l'Etat | 111 |

ÉVALUATION DE LA L.O.T.I.

CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

Contribution à la préparation du débat au Parlement

La LOTI de 1982 : un monument juridique

- qui
- formalise des principes généraux : droit au transport, service public du transport, liberté de choix de l'usager,
 - définit une politique globale et multimodale des transports dans le respect des règles de concurrence et de complémentarité,
 - répartit les rôles entre autorités organisatrices et opérateurs, entre l'Etat et les collectivités territoriales, et plus généralement entre régulateurs et opérateurs,
 - organise un système de relations et de procédures à caractère contractuel.

Elle s'est révélée **un cadre souple**, qui a facilité l'insertion des transports dans l'économie de marché, et leurs mutations dans le secteur des voyageurs comme dans celui des marchandises. En dépit des craintes exprimées à l'époque par certains, la LOTI s'est révélée, dans sa mise en oeuvre ouverte à l'inspiration libérale, tout en affirmant la nécessité d'une régulation publique.

Il y a lieu toutefois de relever que certaines ambitions de la loi sont restées lettre morte et que certaines carences d'application ont permis de graves anomalies, par exemple les discordances entre état de fait et état de droit dans le transport routier de marchandises, le manque de transparence dans les relations entre l'Etat, les autorités organisatrices et les exploitants de transports de personnes, les insuffisances des dispositifs de concertation en particulier avec les usagers, ou encore les incertitudes de la politique de tarification des infrastructures.

En outre depuis 10 ans, le contexte a changé du fait d'évolutions lourdes :

- le plein effet de la construction européenne qui a transféré vers Bruxelles des décisions qui étaient du ressort national,
- le développement de la décentralisation qui a rendu souvent trop complexe l'organisation des transports régionaux et locaux de personnes,
- la déréglementation du secteur marchandises, à la suite de l'ordonnance de 1986 sur les prix, qui a rendu caduc certaines dispositions.

Faut-il modifier la LOTI ? La LOTI est considérée quasi unanimement comme une bonne loi par l'ensemble des partenaires du transport dans sa fonction d'orientation et en tant que cadre de référence des activités de transport.

Une refonte générale de la loi ne paraît donc pas nécessaire, sauf à faire resurgir des controverses philosophiques.

Pour donner aux transports les moyens de faire face aux besoins économiques et sociaux, comme aux défis qui résultent de ces évolutions, il importe :

- 1 - de **clarifier** et d'expliciter la politique globale des transports
- 2 - **d'assainir** et de mieux "réguler" le secteur.

De l'avis général, il y a une attente de voir s'affirmer **une volonté politique** pour les transports qui se transforme en actions : certaines pourront justifier ultérieurement des dispositions d'ordre législatif mais la plupart relèvent de mesures à décider par les pouvoirs publics sans pour autant devoir entraîner un nouveau train de textes réglementaires.

① **Des orientations à clarifier au plan politique dans un débat au Parlement**

Tout au long de 1992 et en particulier lors des débats publics de la mission Carrère, les ambiguïtés et les **contradictions de la politique des transports** se sont manifestées ; la pression de la crise économique et l'imminence du XIème Plan rendent urgente la clarification des principales options en matière de transports.

Un débat au niveau du Parlement qui n'est pas intervenu depuis dix ans apparaît comme le meilleur moyen de **faire prendre conscience des enjeux et des contradictions, de faire émerger certaines orientations majeures et de les faire admettre** par tous les responsables et les acteurs en matière de transport : élus nationaux et locaux, opérateurs, personnels et usagers des transports.

Les thèmes-clés du débat devraient viser à :

① **Promouvoir et systématiser l'approche intermodale.**

C'était un objectif novateur de la LOTI, c'est aussi celui qui a reçu l'application la plus limitée.

L'intermodalité concerne l'ensemble des services et des infrastructures de transport ; elle recouvre deux aspects étroitement imbriqués :

- la **complémentarité** des moyens de transport, qui répond à une exigence des usagers de transports de personnes comme des utilisateurs de transport de fret et qui implique une coopération entre décideurs et régulateurs (autorités organisatrices).
- la **concurrence** entre les opérateurs de transport qui stimule le développement des transports et qui assure le moindre coût global pour la collectivité (y compris les coûts externes), comme pour l'utilisateur.

L'intermodalité prend la valeur d'un impératif pour :

- répondre aux besoins des usagers tout au long de la chaîne de transport ou de déplacement, en termes de correspondances, de tarification, d'information et de signalétique,
- rechercher l'économie de moyens, dans une période marquée par l'insuffisance des moyens de financement par rapport aux demandes d'infrastructures

et de services de transport, grâce à une meilleure utilisation des systèmes de transport existants.

Propositions :

Le débat politique devrait être l'occasion de déclarer d'intérêt public et de rappeler le caractère obligatoire pour tous (pouvoirs publics et autorités organisatrices, exploitants, personnels et usagers de transports) :

- › des **procédures d'évaluation et de bilan** des résultats économiques, écologiques et sociaux des investissements transports, conduites en liaison avec les maîtres d'ouvrage afin d'en garantir l'objectivité, et de capitaliser les expériences ; cela implique le **renforcement et l'intervention accrue d'organismes indépendants et transversaux**.

- ♦ de la **recherche de l'efficacité intermodale qui doit être un critère fort dans le choix des priorités et les dispositifs de programmation**, comme pour l'intervention des aides financières de l'Etat : la nécessaire maîtrise des coûts pour l'investissement comme pour l'exploitation passe par l'optimisation de la complémentarité et du maillage des transports.

- ♦ de **l'harmonisation des conditions de concurrence entre les modes**. A cet égard, le débat politique devrait relayer les débats d'experts et prendre position sur la finalité et les orientations des mesures à mettre en oeuvre pour réduire les écarts de prise en compte des charges correspondant à la réalisation et à l'usage des infrastructures, entre transport routier et transport ferroviaire. Même si des progrès méthodologiques restent à faire pour l'évaluation des effets externes et des coûts d'usage des infrastructures, il est clair que le choix des principaux paramètres relève du politique en tant que choix de société et qu'il n'y aura jamais de bases d'évaluation scientifiquement incontestables. Il faut aussi trancher le débat entre tarification au coût budgétaire et tarification au coût marginal social.

Dans le même esprit, le respect de la réglementation sociale et de sécurité pour le transport routier requiert **une politique de contrôle et de sanction** qui mérite d'être publiquement débattue et arrêtée ; toute efficacité en ce domaine suppose que les enjeux de cette réglementation soient bien compris de toutes les autorités, des personnels et des usagers afin d'en être acceptés. C'est la condition d'un assainissement progressif des conditions de concurrence tant au sein du transport routier que par rapport au transport ferroviaire ou fluvial.

② Clarifier les implications du service public de transport.

La LOTI comporte une définition large et détaillée des différents aspects du service public des transports (cf. article 5) : infrastructures, réglementation, information Et pourtant **l'ambiguïté de cette notion** n'a fait que s'amplifier : il en est résulté une perception peu claire de ce principe au fil des années, notamment du fait de la confusion dans l'exercice des rôles respectifs des autorités organisatrices et des exploitants, mais aussi du fait du poids croissant de la concurrence et des exigences de rentabilité qui ont contribué à réduire comme une peau de chagrin certaines missions dites de service public.

Ce constat s'applique tout particulièrement à la **S.N.C.F.** dont l'une des principales sources de difficultés résulte précisément des **contradictions en-**

tre sa logique commerciale d'entreprise et les obligations mal définies de dessertes non rentables mais considérées d'intérêt général.

Propositions :

S'agissant de la S.N.C.F., le débat politique devrait clarifier l'articulation entre marché et service public, tout en évitant d'assimiler service public à service non rentable.

Les implications du service public devraient être précisées dans deux domaines :

- ♦ **la délimitation des catégories de lignes et de services, qui relèvent d'objectifs de service public** ; par exemple celles qui répondent à des préoccupations d'aménagement du territoire, mais ne correspondent pas à des exigences économiques et aux besoins du marché.

Les différents arguments orientant cette délimitation devraient être débattus au plan politique. Simultanément seraient réparties les responsabilités de la compensation financière correspondante, et indiquées les procédures contractuelles par lesquelles ces missions de service public doivent être précisées. Conformément aux règlements de la CEE n° 1191/69 et 1893/91, et la directive 91/440, ces contrats de service public deviennent une nécessité au regard de la politique européenne en même temps qu'ils sont l'occasion de clarifier une situation ambiguë sans pour autant en figer définitivement les éléments comme ce serait le cas par de nouveaux textes législatifs ou réglementaires.

- ♦ **la tarification et l'évolution de la péréquation.**

La LOTI et le cahier des charges constituaient un ensemble cohérent, pour l'encadrement par l'Etat des évolutions tarifaires et l'optimisation de la gestion commerciale de la S.N.C.F.. La récente directive européenne 91/440 fait prévaloir la liberté de fixer la tarification pour ce qui n'est pas dans le champ des contrats de service public.

Quant à la péréquation, elle est de tradition à la S.N.C.F. du fait de ses obligations de service public sous forme d'une tarification kilométrique, mais elle prend une dimension nouvelle du fait de la guerre tarifaire menée par les transports concurrents : aériens et à un moindre titre, autocars. Cette **péréquation spatiale** mérite donc une clarification politique d'autant plus urgente que vient d'exploser le débat public sur la **péréquation temporelle** à l'occasion de la mise en service du système de distribution commerciale Socrate : il serait opportun que soit débattu au plan politique le maintien ou non de la tradition de tarification à la distance, étant observé qu'une éventuelle modulation spatiale du tarif pourrait favoriser certains axes peu fréquentés. Quant à la modulation temporelle des tarifs, il importe qu'elle soit explicitée et comprise pour être mieux admise par l'utilisateur.

③ **Parachever la décentralisation en matière de transports de personnes**

En ce domaine la LOTI a réparti les compétences entre niveaux de collectivités territoriales, notamment en reconnaissant à chacune dans son domaine la qualité d'autorité organisatrice en relation contractuelle avec les exploi-

tants de transports. Elle a aussi prévu des adaptations législatives particulières pour les transports parisiens, qui ne sont pas intervenues depuis lors.

Parallèlement les lois de décentralisation ont favorisé le développement des activités de ces collectivités tout en soulignant leur autonomie respective et l'absence de subordination.

L'expérience montre que cette organisation n'a pas permis d'éviter certains blocages locaux et, de manière plus générale, de répondre dans les conditions les meilleures aux besoins des usagers.

Propositions :

Il ne saurait être question de remettre en cause cette répartition des compétences locales en matière de transport, ni le principe de non subordination d'un niveau de collectivité territoriale à un autre.

En revanche le débat politique devrait avoir pour objet :

- ♦ **d'engager la réforme des transports parisiens**, en prévoyant le transfert des responsabilités actuellement assurées par l'Etat, avec les moyens de financement correspondants à une autorité organisatrice régionale comprenant la participation des départements et le contrôle de l'Etat au cours d'une période transitoire de quelques années.

- ♦ **de réaffirmer le rôle de l'Etat** et en particulier de son représentant territorial de manière à prévenir et à surmonter les blocages notamment entre département et autorité organisatrice urbaine, par voie de conciliation, voire d'arbitrage, et à veiller à l'organisation effective des concertations nécessaires avec les usagers.

- ♦ **de conférer aux régions un rôle accru en matière de transport**, d'infrastructures et de services, comme le permet déjà la loi, mais en leur donnant les moyens correspondants (transfert de ressources pour le conventionnement ferroviaire par exemple), voire en leur reconnaissant un rôle de chef de file pour la cohérence des plans et schémas de transport, notamment pour l'organisation à promouvoir dans les "bassins d'emplois et de déplacements" et l'élaboration de schémas régionaux de transport, conjointement avec l'Etat et les autres collectivités territoriales concernées.

- ♦ d'inciter les responsables de transport à **organiser les interfaces entre modes de transport**, ferroviaire, aérien et routier quels que soient les autorités organisatrices et les maîtres d'ouvrage compétents, afin d'en faciliter l'accès par les usagers et d'en simplifier l'utilisation.

- ♦ **de susciter l'affectation de ressources complémentaires pour le financement des transports**, avec la préoccupation de financer prioritairement des investissements plutôt que des déficits d'exploitation.

- ♦ d'engager un processus visant à définir des **obligations en matière d'infrastructures, de matériel roulant et de services de transport**, de nature à permettre l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, ce qui bénéficierait à de nombreuses autres catégories d'usagers.

④ **Valoriser la politique nationale des transports dans la dynamique européenne**

La LOTI ne traite par définition, que des transports intérieurs et se contente de rappeler la prédominance des obligations découlant du traité de la CEE (cf. art. 44). Or, depuis 1982, la politique européenne des transports a pris de la consistance, la réglementation européenne applicable en France s'est multipliée, en même temps que les trafics intracommunautaires changeaient d'échelle.

Mais il ne faut pas que l'Europe des transports serve d'alibi à une auto-limitation de la politique nationale des transports.

Propositions :

Compte tenu notamment du récent Livre Blanc de la CEE sur les transports, le débat politique devrait viser à :

♦ signaler publiquement les domaines dans lesquels il y a une forte attente d'une **politique commune des transports plus aboutie** : l'harmonisation en matière de poids et dimensions des véhicules routiers (44 tonnes ?), les accises sur les carburants et les véhicules (cf. accord récent de Luxembourg), le cabotage, la réglementation sociale et de sécurité, le grand maillage multimodal européen et le financement des infrastructures. L'harmonisation européenne paraît également nécessaire pour les méthodes d'évaluation des coûts d'usage des infrastructures et des coûts externes. La question est de déterminer s'il faut aller plus loin ou non, dans quels domaines, selon quelles priorités et à quel rythme.

♦ **donner force et contenu à la politique nationale des transports**, en s'appuyant de manière réaliste sur la dynamique européenne et le principe de subsidiarité. Quitte à anticiper sur la politique européenne par une démarche interactive, le débat politique doit permettre de répondre notamment aux questions suivantes :

- Le grand marché étant devenu une réalité, comment donner aux opérateurs français les meilleures chances ?
- Faut-il favoriser la restructuration du secteur, l'essor de grands groupes et l'appui sur un réseau de PME ?
- Quel avenir pour les Grandes Entreprises Nationales de transport ?
- Quelles applications effectives donner à la dimension intermodale des infrastructures de transport (investissement, évaluation et imputation des coûts) ?
- Quelle hiérarchie dans les priorités et quel effort financier donner aux infrastructures, tant au regard du développement de l'économie et de l'aménagement du territoire que de l'environnement et de l'amélioration de la sécurité ?



② Programme d'actions pour dynamiser et assainir le secteur du transport

Ce programme résulte des propositions faites dans les 8 rapports d'évaluation de la LOTI tels qu'ils ont été débattus les 2 et 3 juin par les Commissions voyageurs et marchandises du CNT. Il vise ici seulement à préciser les points d'application des actions proposées.

① *Transports routiers de marchandises*

- Renforcer les conditions d'accès, de maintien et de sortie de la profession pour permettre une restructuration de l'offre et un assainissement des conditions d'exploitation.
- Donner une nouvelle dynamique à la politique de contrôle et de sanction en vue d'assurer le respect des réglementations sociales et de sécurité par une réforme des commissions des sanctions administratives, un ciblage des contrôles, une meilleure hiérarchisation des sanctions, une extension du timbre d'amende à certaines infractions, un renforcement des moyens en personnel et en équipement des services de contrôle.
- Inciter les organisations professionnelles à développer les prestations de service aux entreprises (formation, aides à la gestion, EDI), notamment à partir de financements FRAC.
- Négocier un contrat de progrès social et économique entre l'Etat, la profession routière et les partenaires sociaux.
- Développer les partenariats chargeurs/transporteurs, en particulier avec la grande distribution.
- Améliorer les régimes locaux de livraison en zone urbaine.

② *Transport combiné rail/route*

- Création d'un comité stratégique du transport combiné, réunissant sous l'égide du CNT l'ensemble des opérateurs et de leurs partenaires, chargé d'évaluer les besoins à satisfaire, de définir les objectifs et de veiller à l'adéquation des moyens, notamment en ce qui concerne la programmation des plates formes multimodales et l'évolution de leur statut.
- Mise en place d'une structure autonome de promotion et de gestion sous l'égide du Ministère des transports, veillant à la transparence des conditions techniques et économiques des réseaux et à l'égalité de traitement des opérateurs, ainsi qu'à la recherche et à la répartition des moyens de financement nécessaires
- Affectation d'un budget propre d'investissement de l'ordre de 1 milliard de francs par an, pour les plates formes, les équipements en matériel et en informatique, et les mises à gabarit du réseau.

③ **SNCF**

- Définir dans le cadre du contrat de plan Etat/SNCF une stratégie en termes d'objectifs économiques et sociaux, cohérente avec un objectif de résultat d'exploitation équilibré (hors charges financières).
- Négociation de contrats de service public Etat/SNCF définissant les objectifs pluriannuels de service public de la SNCF avec les dotations publiques correspondantes, répondant notamment aux besoins de l'aménagement du territoire.
- Amélioration du conventionnement régional et extension des conventions aux express d'intérêt régional notamment par transfert des crédits d'Etat aux régions, avec une modulation selon la capacité financière des régions et sous réserve que ces crédits restent affectés aux transports.
- Harmonisation des conditions de concurrence avec le transport routier de fret (imputation des charges d'infrastructure) et le transport aérien ou routier de voyageurs.
- Transparence de la tarification et concertation avec les usagers.
- Filialisation de certaines activités pour en assurer la transparence.

④ **Transport fluvial**

- Aligner progressivement les règles d'exploitation sur le droit commun commercial (cf. projet de loi déposé).
- Effort financier accru pour la modernisation du réseau.
- Choix d'une priorité stratégique d'infrastructure, en particulier Seine-Nord.
- Inciter les opérateurs à exploiter davantage le potentiel de trafic sur le Rhône.

⑤ **Transports en région Ile de France**

- Transfert des compétences d'autorité organisatrice à la Région, tout en préservant le rôle de l'Etat compte tenu du poids de la région-capitale.
- Dégager les moyens financiers nécessaires au développement des transports collectifs en Ile de France : par un transfert à la nouvelle autorité organisatrice, des moyens de l'Etat et des départements et la création de ressources nouvelles (TIPP, vignette), - par un relèvement régulier des tarifs de transport de façon à les rapprocher du niveau des réseaux de province.
- Contractualiser les relations entre l'Etat, l'AO régionale, et les grandes entreprises publiques (RATP et SNCF).
- Aligner sur le droit commun issu de la LOTI, tout ce qui ne relève pas de l'AO rénovée qui succédera au Syndicat des Transports Parisiens actuel.

⑥ **Transports urbains et départementaux**

- Inciter les autorités organisatrices à caler leur dispositif institutionnel sur la géographie des bassins de déplacement en vue d'un meilleur service à l'usager (notamment par syndicat mixte).

- Renforcer la présence de l'Etat dans son rôle de conciliateur ou d'arbitre, en vue de faciliter la nécessaire coopération entre autorités organisatrices, notamment pour les transports péri-urbains.

- Reconnaître la région comme échelon de cohérence des transports de personnes par la mise au point de schémas régionaux de transports à caractère multimodal permettant une analyse prospective des besoins et des moyens de déplacement en vue du XIème Plan.

- Asseoir la région dans son rôle d'autorité organisatrice ce qui passe notamment par un développement et un rééquilibrage des conventions SNCF-région et le transfert à la région des crédits de l'Etat à l'occasion des contrats de plan, avec une modulation selon les capacités financières régionales et le maintien de la destination ferroviaire des crédits.

- Favoriser l'émergence locale d'une autorité unique des déplacements urbains et renforcer le rôle des PDU.

- Définir des critères d'attribution des aides financières de l'Etat pour les transports urbains, de manière à en optimiser l'efficacité économique et sociale, ces critères étant permanents pour toute la période du XIème Plan.

- Dégager des ressources nouvelles pour le transport interurbain et urbain en lui affectant une fraction de la TIPP.

- Supprimer le contrôle tarifaire de l'Etat en transport urbain.

⑦ **Infrastructures**

- Sélection des orientations stratégiques dans le domaine des infrastructures à retenir dans une perspective à moyen terme (5 à 10 ans).

- Amender le décret du 17 juillet 1984 pour mieux définir les critères à prendre en compte (en intégrant notamment les facteurs d'environnement) et les processus à suivre en matière d'évaluation et de bilan d'infrastructure et pour le rendre effectivement applicable aux "grands choix technologiques".

- Elaborer des schémas directeurs multimodaux.

- Renforcer les échelons horizontaux d'analyse et d'évaluation intermodale au niveau de l'administration centrale et régionale.

⑧ **Développer les dispositifs d'observation régionale du marché des transports (ORT) et réformer les structures de concertation régionale et départementale.**

⑨ **Simplification et codification de la réglementation applicable aux transports.**



RAPPORTS

Les aspects institutionnels de la politique des transports et les principes directeurs

Aucune des grandes orientations de la LOTI n'avait, en 1982, un caractère révolutionnaire ni même véritablement inédit. Le droit au transport, considéré de longue date comme un droit constitutionnel dans bien des pays, était exprimé dans les textes de 1949 sous le dessein, qui n'est pas moins pertinent, de la satisfaction des besoins de transport. La mise en ordre dans la dévolution des rôles entre autorités organisatrices et opérateurs du service public était déjà inscrite dans les relations renouvées entre la SNCF et la puissance publique ou dans la loi de 1979 sur les transports publics d'intérêt local et déjà en vigueur dans la plupart des réseaux de transport collectif conformément à une haute tradition du droit français de la concession. Le principe de liberté de choix des usagers n'avait besoin d'être aussi clairement affirmé qu'en raison des suspicions qu'a pu susciter chez certains l'appartenance politique du ministre des transports. Celui de la couverture des coûts inspirait déjà le dispositif de coordination mis en place en 1934, de même que cette idée de coordination reposait déjà sur le principe, très central dans la LOTI, de complémentarité et de substituabilité entre les modes.

D'où vient alors la notoriété de la LOTI si ce n'est d'un contenu véritablement innovant ? Elle tient probablement à ce que cette loi a été tout à la fois une mise au point, une mise à jour et, surtout, une mise en cohérence.

La *mise au point* s'imposait au législateur en raison des craintes et des rumeurs auxquelles l'annonce d'une loi d'orientation a donnée lieu. N'a-t-on pas évoqué alors une possible "nationalisation du fret" ? La LOTI a apaisé les craintes et fait taire les rumeurs. Son message le plus clair a été de laisser ouvertes les alternatives de la politique des transports, laissant libre champ à une régulation réglementée aussi bien qu'à une libéralisation du secteur ou encore à un financement accru des services publics par les autorités organisatrices, aussi bien qu'à une participation plus importante des usagers à la couverture des coûts. La LOTI, loi d'habilitation, dispose une vaste distribution des rôles des acteurs plus qu'elle ne leur dicte des moyens.

La *mise à jour* était imposée par les circonstances, ne serait-ce que parce que la convention de 1937 entre l'Etat et la SNCF venait à échéance au 31 décembre 1982, parce qu'il convenait de ne pas être en contradiction avec l'esprit des lois de décentralisation ou avec les premiers pas de la politique européenne des transports et parce que, plus généralement, bien des aspects du secteur des transports semblaient marqués d'un certain archaïsme.

La *mise en cohérence*, enfin, du dispositif institutionnel et de principes directeurs de la politique des transports devait permettre de les mettre en oeuvre en faisant de la LOTI un message relativement clair pour les acteurs du secteur des transports. L'aspect radicalement nouveau de ce message tenait plus vraisemblablement à cette cohérence qu'à ses éléments constitutifs. Ceux-ci étaient loin cependant d'être neutres ou faciles à concrétiser ainsi que le montre leur examen dix ans après.

1. LE DROIT AU TRANSPORT

L'article 2 de la L.O.T.I. en définit les exigences : il doit s'exercer "dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix" pour l'utilisateur et il inclut un "droit à l'information sur les moyens offerts et sur les modalités d'utilisation". Il en fixe aussi les limites, puisqu'il doit s'exercer "dans des conditions de coût raisonnable pour la collectivité et que sa mise en oeuvre est progressive". Il rend en outre possible quelques conditions particulières d'application en faveur "des personnes à mobilité réduite, des catégories sociales défavorisées, notamment celles qui habitent des parties insulaires, de régions lointaines ou d'accès difficile".

Sous la responsabilité des collectivités territoriales, dotées des compétences d'autorités organisatrices en matière de transports de personnes aux différents niveaux (régions, départements, autorités urbaines) et souvent avec l'aide de l'Etat au moyen de contrats pluriannuels de modernisation conclus avec ces autorités, *l'exercice du droit au transport* a plutôt progressé mais de manière fort inégale. Des lacunes importantes subsistent, et parfois même s'accroissent.

- **en zones rurales à faible densité** dans lesquelles tant les services ferroviaires que les lignes régulières interurbaines se sont contractés, ne laissant parfois subsister que des services à titre principal scolaire, certes ouverts au public, mais aux horaires et aux temps de parcours mal adaptés aux autres usagers.

Un certain nombre de Conseils généraux ont cependant mis en place des services de transport à la demande pour assurer à ces populations une desserte minimale de qualité à un prix raisonnable grâce à un subventionnement approprié.

- **dans certaines banlieues éloignées ou difficiles** (*quartiers D.S.Q.*) où la structure des réseaux comme les plages horaires d'exploitation des services ne permettent pas un accès aisé à certains emplois et aux différents services de la ville. Des mesures d'amélioration ont parfois été prises telles que : services de soirée, rabattements sur axe lourd, voire, en zone d'habitat dispersé, services à la demande, liaisons de rocade, etc... Faut-il aller jusqu'à des normes minimales de desserte ?

- **dans les services ouverts aux handicapés et aux personnes à mobilité réduite.** La solution la plus souvent adoptée en zone urbaine est celle de services spécifiques à la demande mais l'objectif à long terme est de rendre accessibles les réseaux ; à cet égard, la mise en service de tramways et plus récemment d'autobus à plancher bas constitue une avancée significative. Rien de tel n'existe en transports interurbains sauf dans l'Hérault et hormis dans beaucoup de départements pour les scolaires handicapés et par taxi.

- certaines villes ont mis en place des services combinant dessertes par petits véhicules accessibles aux personnes à mobilité réduite de zones peu denses avec système d'appel et possibilité de modifier l'itinéraire habituel du véhicule.

Le droit à l'information sur les services offerts a, lui-même, fortement progressé, selon des techniques classiques (fiches horaires, plans de réseaux dans les véhicules ou aux points d'arrêt) ou plus modernes (affichage électronique des horaires théoriques ou réels, minitel, etc...). Mais il reste à veiller à ce que la sophistication de certains systèmes d'information ou de billetterie ne laissent pas à l'écart de nombreux usagers (analphabètes, étrangers, personnes âgées ou de très petite taille, etc...).

Si ce principe de droit au transport n'appelle pas d'amendement, il convient de noter que sa mise en oeuvre renvoie à la manière dont s'exerce le service public.

2. LE SERVICE PUBLIC DES TRANSPORTS

Défini dans un sens très large dans l'article 5, le service public des transports recouvre tous les éléments de la politique des transports: infrastructures, réglementation, information, recherche et études et, enfin, organisation du transport public. Cette définition large peut être ambiguë dans la mesure où elle pourrait conduire à une confusion entre service public et statut public des opérateurs ou encore entre service public et déficit. La clarification la plus importante vise le transport public de personnes dans la mesure où est explicitée et généralisée *la distinction entre autorité organisatrice et opérateur*. A la première il incombe de définir la consistance et, donc, les obligations du service public ainsi que d'assurer les compléments de financement que ces obligations peuvent impliquer. Au second, il appartient d'assurer le service ainsi défini, soit en tant que régie, soit en tant qu'entreprise ayant passé une convention à durée déterminée avec l'autorité organisatrice. Cette convention peut évidemment prévoir que des lignes bénéficiaires compensent des services déficitaires.

En dépit de la clarté de l'article 7 de la loi et bien que ces principes de répartition des rôles s'inscrivent dans une évolution commune à tous les pays à économie de marché, on ne peut pas dire que la concrétisation de ce dispositif soit aujourd'hui achevée.

En premier lieu, la loi a réservé le cas *des transports en Région Ile-de-France* mais les textes législatifs et réglementaires qui devaient la compléter sont toujours attendus. Nous verrons par ailleurs (cf. § 6)) que cette situation n'est pas sans poser quelques problèmes.

En second lieu, la loi prescrit qu'il appartient à l'autorité organisatrice de fixer ou d'homologuer *les tarifs*, mais cela "sous réserve des pouvoirs généraux de l'Etat en matière de prix". On sait qu'en application de l'ordonnance du 1er décembre 1986, les prix des transports publics urbains restent, en principe, contrôlés par l'Etat. Cela a été clairement dénoncé par plusieurs rapports du CNT, ce contrôle centralisé étant peu propice à une complète responsabilisation des autorités organisatrices locales et à une maîtrise globale du système de transports urbains. En transport non urbain routier, en revanche, la liberté tarifaire des autorités organisatrices est effective

Enfin, il est clair que *la logique du couple autorité organisatrice - opérateur* est encore étrangère à la culture de certains acteurs. Ici c'est un service de la SNCF qui comprend mal qu'une collectivité territoriale se mêle des horaires. Là ce sont des usagers et des élus qui reprochent à l'opérateur une décision prise par l'Etat ou encore un Préfet qui fait reproche à la SNCF de ne pas appliquer la "Loi Montagne". Ailleurs, c'est un syndicat qui ne comprend qu'après plusieurs jours de grève que les revendications adressées à l'employeur relèvent pour une large part de son autorité organisatrice.

De même est-il encore mal compris qu'un service public peut et doit être optimisé et qu'il ne peut être assimilé ni à la circulation de "sièges vides" ni à une solution nécessairement ferroviaire. Il appartient à l'autorité organisatrice de mettre en oeuvre le principe du moindre coût pour la collectivité et, pour ce coût, d'offrir le meilleur service possible.

Face à cette relative confusion des rôles, l'obligation doit être systématiquement rappelée aux autorités organisatrices du double arbitrage entre le degré de satisfaction du droit au transport et le financement public affecté, mais aussi entre les parts relatives du financement demandées au contribuable et à l'usager.

3. MINIMISATION ET COUVERTURE DES COÛTS

Le principe de la liberté de choix, valable pour le transport des personnes comme pour celui des biens, est fondamental. Il éclaire le reste du texte de la loi et le parti qui a été pris : l'économie de marché, entraînant la concurrence entre modes (y compris la voiture particulière), la déréglementation, notamment la liberté tarifaire, etc... Ce parti a fait de la LOTI un texte susceptible de répondre aux évolutions des années 80 en France et dans le monde, certaines réserves lui permettant d'ailleurs aussi bien de s'insérer dans un contexte plus interventionniste (art. 7-III, 3ème alinéa par exemple).

Il faut souligner que cette liberté de choix repose en particulier sur le principe de la liberté de gestion des entreprises privées "garantie par l'Etat" (art. 5), précision qui confirme le parti adopté, mais aussi sur le principe de la couverture des coûts.

La notion de coût de transport est à un double titre une notion clé dans la définition des grandes orientations de la loi. D'une part, le système de transports doit "satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité" (art. 1), ce qui confirme et étend le principe de la satisfaction des besoins aux moindres coûts, déjà affirmé dans les textes de 1949. D'autre part, l'article 3 prescrit que la politique globale des transports doit établir "les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et les entreprises" après avoir précisé la nécessité d'une prise en compte "des coûts économiques réels".

Les coûts économiques et sociaux apparaissent ainsi tout à la fois comme un objectif, en ce qu'ils doivent être minimisés, mais aussi comme un instrument de régulation, en ce que la concurrence doit s'opérer sur la base d'une couverture des coûts réels.

Ce double principe d'optimalité, que l'on retrouve aujourd'hui dans les dispositions législatives de la plupart des pays, n'est pas incompatible avec des fi-

nancements spécifiques de tel ou tel mode de transport, par exemple pour des raisons d'équité sociale ou spatiale. Il a, en outre, le mérite de donner une cohérence à des aspects fondamentaux de l'intervention de l'Etat qui sont souvent traités indépendamment : *l'administration du secteur*, notamment la réglementation et son contrôle, *la politique de tarification*, *le choix des investissements* et leur *mode de financement*.

Comme il est, par ailleurs, admis que ces instruments s'inscrivent dans un choix confirmé par plusieurs gouvernements successifs et qui est celui, non point d'un mode de régulation réglementée, mais d'un mode de régulation concurrentielle, le niveau de la demande de transport et sa répartition entre les modes ou les itinéraires devraient être déterminés par les coûts. Chacun des instruments précités devrait jouer son rôle dans la formation de ces coûts de sorte que soient évitées les distorsions de la concurrence.

Cela implique tout particulièrement que devraient être internalisés les coûts sociaux ou effets externes du transport selon trois modalités complémentaires :

- ***L'internalisation dans les évaluations des investissements*** devrait être, en premier lieu, assurée par une évaluation exhaustive des coûts d'infrastructure, y compris des coûts supplémentaires impliqués par des exigences environnementales. Les externalités positives ou négatives liées aux trafics redistribués ou induits par la nouvelle infrastructure devraient être également prises en compte dans le bilan socio-économique. Des insuffisances méthodologiques et un défaut de volonté politique ont entravé cette nécessaire mise à jour.

- ***L'internalisation dans la tarification d'usage des infrastructures*** apparaît comme la conséquence logique du principe de régulation par les coûts et doit être cohérente avec l'internalisation théorique opérée dans l'évaluation des investissements. Le débat entre la tarification au coût complet et la tarification au coût marginal social, lié au problème du financement, devra être tranché pour que cette question puisse être durablement réglée. Relevons comme élément de ce débat que, selon le "rapport BROSSIER", les coûts agrégés au plan national font apparaître une différence faible entre coût complet (87 milliards de francs 91) et coût marginal social (79,7) alors que ne sont pas pris en compte les transports urbains, ni les coûts marginaux liés à la pollution et que les valeurs retenues pour les "tués" sont inférieures à celles que recommandait le rapport "Transport 2010". Cela remet profondément en cause la vieille idée selon laquelle la tarification au coût marginal social serait ruineuse pour le contribuable.

- ***L'internalisation par la réglementation et son contrôle*** est, pour le transport comme pour les autres secteurs, fondamentale pour la politique de protection de l'environnement, dès lors que l'on s'est assuré de son efficacité économique et sociale. Elle concerne en premier lieu les normes des véhicules et de leur motorisation. Indépendamment de la pertinence des arbitrages qui ont pu y être rendus dans le passé, c'est au seul niveau communautaire que ces normes peuvent être fixées, pour d'évidentes raisons industrielles et liées au principe de libre circulation. Mais *cette forme d'internalisation concerne également les réglementations sociale et de sécurité*. Elle vise, en effet, aussi bien les coûts sociaux liés aux conditions de travail et à la sécurité que l'harmonisation des conditions de concurrence. Ce dernier point est fondamental et a mérité de nombreuses analyses du CNT qui ont bien montré qu'il y a là, tout à la fois une situation sociale indigne et un exemple type de mécanisme de concurrence défaillant.

Recommandée par le rapport Guillaumat en 1978, la transition d'une régulation réglementée du secteur des transports routiers de marchandises vers une régulation par les coûts, de type concurrentiel, a été entamée en 1979 et poursuivie ensuite par touches successives. Ainsi que l'autorisait parfaitement la LOTI, le dispositif initial fondé sur le contingentement des licences et la tarification routière obligatoire a été complètement aboli. Sa faible efficacité en matière de coordination et ses effets pervers ont été suffisamment reconnus pour que ne soit pas envisagé un retour en arrière. Dans le même temps, le service fret de la SNCF a été progressivement libéré des contraintes tarifaires.

On ne peut, pour autant, considérer aujourd'hui que le secteur du transport de marchandises soit convenablement régulé par les coûts. Contrairement à ce que recommandait le rapport Guillaumat, le respect de la réglementation sociale et de sécurité est loin d'être assuré. L'intensité des contrôles et les conséquences pénales des infractions sont telles que les transporteurs ont avantage à les commettre, en particulier en matière de temps de conduite et de vitesse. Il en résulte une formation des coûts fondée sur un état de fait anormalement éloigné de l'état de droit et donc peu propice à une concurrence qui optimiserait la répartition du fret entre la route, le rail, le combiné et le fluvial.

Le secteur tout entier s'en trouve perverti : les usages illicites des facteurs de production entraînent des surcapacités artificielles et un effondrement des prix du transport routier. Certains transporteurs sont ainsi conduits à offrir leurs services à des coûts marginaux de survie alors que des entreprises plus structurées (des sociétés à capital) se trouvent évincées, sans être pour autant les moins performantes. Les modes concurrents s'en trouvent gravement lésés.

Autorisée par le législateur et voulue par le politique, la mise en place d'une régulation concurrentielle fondée sur le double principe de la minimisation des coûts et de la couverture des coûts réels n'est pas achevée. La manière dont le contrôle du respect de la réglementation s'opère aujourd'hui en est la meilleure illustration.

L'article 5 de la LOTI, consacré au service public, mentionne le contrôle parmi les missions incombant aux pouvoirs publics (cf aussi l'article 9 pour la réglementation sociale et de la sécurité). De son côté, l'article 37 prévoit la possibilité de sanctions *administratives* en cas de "manquements graves ou répétés" à la réglementation. Des sanctions *pénales* existent par ailleurs (cf notamment l'ordonnance de 1958), auxquelles s'ajoute le permis à points. Un tel dispositif est la contrepartie de la liberté accordée par la loi : contrôle et sanctions sont en effet la garantie d'une concurrence loyale dans une économie de marché.

En fait, les nouvelles commissions des sanctions administratives n'ont généralement même pas été constituées ou n'ont pas siégé, à l'encontre de leurs devancières fonctionnant avant la LOTI. Force est donc de constater la carence de l'un des éléments essentiels de la régulation du marché. De leur côté, les sanctions pénales n'ont pas non plus toujours connu une application satisfaisante, pour des raisons tenant notamment au fonctionnement général de la justice et aussi en raison de la difficulté à proportionner la sanction au bénéfice retiré de la fraude.

En dépit, ou à cause, de l'abondance des dispositifs de sanction, une semi-impunité s'est donc finalement installée, favorisant le développement de la fraude qui s'est muée en instrument de gestion, en facteur de productivité même,

dans le transport routier de marchandises surtout, mais aussi dans le transport de personnes. Les excès ont touché en particulier la réglementation sociale, mais pas seulement (absence d'autorisation, surnombres, surcharges,...). Il en résulte une exacerbation dommageable de la concurrence et une baisse des prix excessive mettant en péril l'équilibre du transport routier et même du transport en général : le transport ferroviaire et les transports combinés ne sont, dans ces conditions, que difficilement compétitifs.

Ces nouvelles formes inachevées de régulation constituent probablement le défi majeur qui résulte de l'application de la LOTI. Pour que cette régulation trouve sa cohérence et son efficacité, il importe que les mécanismes de formation des coûts soient mis à jour et assainis.

La mise à jour relève en particulier de la prise en compte dans les coûts des externalités que la collectivité souhaite maîtriser. Cela désigne un principe de tarification d'usage des infrastructures au coût marginal social qui est loin d'être pratiqué.

L'assainissement désigne la nécessité de faire progressivement respecter l'état de droit dans ce secteur, ce qui est loin d'être aujourd'hui le cas. Cela n'est pas tant une question de moyens législatif ou réglementaire nouveaux que de respect de la réglementation existante. Autant dire que cela relève, pour l'essentiel, de la volonté politique.

4. INTERMODALITÉ ET COMPLÉMENTARITÉ

L'article 3 de la LOTI contient des déclarations de principe excellentes, auxquelles il n'y a rien à redire : l'obligation de tenir compte, pour assurer "le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports individuels et collectifs en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière", notamment "de développement régional, d'aménagement urbain, de protection, de l'environnement... d'utilisation rationnelle de l'énergie, de la sécurité...", correspond bien aux problèmes majeurs de notre temps dans le domaine des transports de personnes comme de marchandises.

Mais cette obligation n'a pratiquement pas été appliquée depuis.

Dans le domaine des infrastructures, il est significatif que tous les schémas nationaux approuvés aient été élaborés par mode :

- schéma directeur des voies navigables (1983)
- schéma directeur routier et autoroutier (modifié en 1989)
- schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse (1992).

Pourtant, c'est en contradiction avec la LOTI - plus spécialement les dispositions de son article 14- et les positions exprimées par le CNT, lors de l'examen de tels schémas, qui réclamait une évaluation intermodale de leur contenu, n'ont pas été entendues. Ainsi, les pesanteurs liées à la logique modale de constitution des différents réseaux, les structures administratives de la tutelle et les spécificités du financement des investissements ont eu raison de la volonté du législateur.

En matière de **transport de personnes**, quelques progrès vers l'intermodalité ont été réalisés où sont en projet, tels que : la desserte par TGV de grands aéroports, l'organisation de rabattements routiers sur des gares TGV, la réalisation en zone urbaine de bonnes interfaces entre lignes en site propre et réseaux d'autobus, amélioration de la complémentarité entre services ferroviaires et lignes d'autocar pour desservir les stations alpines de sports d'hiver, etc...

En revanche des hiatus très marqués subsistent souvent entre réseaux urbains et interurbains par autocar ; les gares routières ne sont pas toujours attenantes aux gares SNCF, très peu d'aéroports sont desservies par des lignes routières régulières. Les trains-auto accompagnés ne connaissent pas un grand succès. Si les parcs de rabattement aux abords des gares de banlieue des grandes villes connaissent des fréquentations importantes, force est de constater que les parcs de dissuasion installés en périphérie de Paris ou des villes de province n'enregistrent pas, à quelques exceptions près, le trafic prévu.

En matière de **transport de fret**, le "développement rationnel des transports combinés", voulu par l'article 3 de la LOTI, est resté très marginal, sauf, depuis peu, en transport international et cela en dépit d'efforts significatifs de la puissance publique.

Au-delà de cette logique de chaînes multimodales de transport qui tarde à se concrétiser, il faut bien admettre que l'on n'est guère sorti de cette contradiction entre des besoins de transport qui sont évidemment globaux et les politiques de transport qui sont, elles, modales.

On peut se demander si la seule manière de lever cette contradiction ne consiste pas à faire en sorte que la politique d'investissement et de fonctionnement du secteur relève de directions "horizontales" aux différents niveaux territoriaux.

5. LA CONCERTATION

Les organismes de concertation que sont le Conseil National des Transports (C.N.T.), les Comités Régionaux des Transports (C.R.T.) et les Comités Départementaux des Transports (C.D.T.) ont pour rôle de donner des avis aux autorités politiques ou administratives compétentes, lors de l'élaboration de la politique des transports, aussi bien pour ce qui est du transport de marchandises que du transport de voyageurs, et pour le suivi de la mise en oeuvre de celle-ci. Leur domaine d'action s'étend à toutes les questions de la compétence de l'Etat. Une des originalités des C.D.T. et C.R.T. consiste, en principe, dans la possibilité donnée aux régions, départements et autorités organisatrices compétentes en ce qui concerne les transports urbains, d'être associés aux travaux et dans la consultation possible de ces organismes sur des questions de leur compétence.

S'il n'appartient pas au CNT de juger de sa propre efficacité, force est de constater qu'il constitue la seule des instances de concertation à avoir véritablement fonctionné. Il y a donc là une carence dont l'explication se trouve très vraisemblablement dans la loi elle-même. Celle-ci a voulu, "à la française", multiplier les lieux de concertation qui se sont révélés peu fréquentés concernant les CRT ou pas du tout comme les CDT. Cela peut résulter du fait que la loi a voulu limiter les domaines de la concertation au niveau des compétences de l'Etat. Ce n'était pas à la mesure des problèmes qui se posent en région ou au plan local.

Bien que cette solution ne soit pas unanime au sein du CNT et que d'autres solutions puissent être imaginées, la suppression des CRT et des CDT pourrait être envisagée, les compétences des premiers étant reportées sur les commissions "transport" des CES régionaux.

6. L'ILE DE FRANCE

L'article 46 de la LOTI, pour ce qui est de l'organisation et du financement des transports réguliers de personnes (art 7 II et III de la loi), des institutions (chapitre IV du titre I), des transports urbains de personnes (chapitre II du titre II) et des transports routiers non urbains de personnes (Chapitre III du titre II) en Ile-de-France, prévoit des dispositions législatives particulières qui n'ont encore jamais vu le jour. Les textes antérieurs (décret du 14 novembre 1949 notamment) continuent donc à s'appliquer en ce domaine et la moitié des transports urbains français, en particulier, échappe à la loi commune.

On peut noter cependant que, tout au moins en ce qui concerne l'accès à la profession, l'Ile de France est soumise aux règles générales s'appliquant aux transports en France. En effet le décret n°85-891 du 16 Août 1985, modifié par le décret n°92-608 du 3 Juillet 1992, prévoit l'application en région Ile-de-France de règles identiques à celles appliquées sur l'ensemble du territoire en matière d'exercice de la profession de transporteur public routier de personnes (inscription au registre, contrôle du respect par les entreprises de la réglementation sociale, des règles de sécurité et des normes techniques). Dans son rapport d'octobre 1992 traitant de *La concurrence sur le marché des transports de moins de 10 personnes*, le CNT demandait l'extension à l'Ile-de-France de la définition des services occasionnels tels que définis dans le décret du 16 Août 1985. La DTT prépare un projet de loi modificatif de la LOTI répondant notamment à cette préoccupation.

La loi de 1976 stipule que "la région d'Ile de France, après avoir recueilli l'avis des Conseils Généraux, définit la politique régionale de circulation et de transport de voyageurs et assure sa mise en oeuvre", mais reste muette sur les moyens financiers correspondants à cette mission. Ce texte est en contradiction avec l'ordonnance du 7 Janvier 1959 qui détermine les missions du Syndicat des Transports Parisiens (STP) : fixer les relations à desservir, désigner les exploitants, définir le mode technique d'exécution des services, les conditions générales d'exploitation et les tarifs à appliquer.

Depuis 16 ans, de nombreux projets d'organisation des transports en Ile-de-France ont été mis en chantier sans qu'aucun n'aboutisse concrètement et cela pour plusieurs raisons dont les problèmes financiers non résolus : par exemple le transfert des ressources, la mise en place de ressources nouvelles (déplafonnement du VT, établissement d'une taxe additionnelle à la TIPP, prélèvement sur le VRTS des départements de l'Ile de France, supplément à la taxe spéciale d'équipement) ou l'insuffisance du compte retraite de la RATP.

En matière d'investissement de transport, les financeurs en région Ile-de-France sont pour l'essentiel l'Etat et la région alors qu'en matière d'exploitation ce sont l'Etat et les départements qui interviennent, il est pourtant bien clair que les décisions d'investissement ont des conséquences importantes et directes sur les charges d'exploitation et que les décideurs et financeurs en ces deux domaines devraient être les mêmes.

Pour ce qui est du transport scolaire, il est réalisé hors région Ile-de-France sous le statut de service régulier pouvant accepter d'autres voyageurs, tandis qu'en Ile-de-France il s'agit encore de services ou circuits spéciaux scolaires comme cela était le cas sur l'ensemble du territoire avant 1982. Il faut cependant remarquer que le modèle de contrat-type de transport scolaire institué pour l'Ile de France est souvent repris ailleurs dans le cadre du conventionnement institué par la LOTI.

En Région Ile-de-France, la loi devrait s'appliquer de façon à ce que soit instaurées une autorité politique, une compétence technique et une mise en concurrence de la RATP avec d'autres transporteurs sur certains créneaux.

7. LA SNCF

① Statut public et logique d'entreprise

- L'accès à l'autonomie

La S.N.C.F., tout en conservant son nom, est devenue un établissement public industriel et commercial au lieu d'une société anonyme d'économie mixte.

La Loti, consacrant une évolution entamée dès les années 70, lui confère l'autonomie de gestion, détaillée dans un cahier des charges, complété par un contrat de plan signé avec l'Etat, dans le cadre de la planification nationale. On ne peut guère dissocier ces trois textes.

La loi souligne en outre l'existence d'un groupe SNCF. La gestion financière et comptable est celle d'une entreprise privée. La régionalisation de l'entreprise est encouragée par la loi et traitée plus amplement dans le cahier des charges.

- Des éléments de continuité

Par ailleurs, la loi consacre une certaine continuité, en particulier pour le statut du personnel (filiales comprises). Le caractère de service public du "réseau ferré national" est également affirmé. Il est placé dans la perspective du "droit au transport" en ce qui concerne les transports de personnes.

Le principe du concours financier de l'Etat est confirmé avec pour objectif un assainissement financier, des objectifs précis étant fixés dans le contrat de plan. Le concours de l'Etat est justifié en particulier par "la contribution essentielle du transport ferroviaire à la vie économique et sociale de la nation" et par les avantages du transport ferroviaire en matière de sécurité et d'économies d'énergie. Ce concours se décompose en quatre catégories: égalisation des conditions de concurrence (infrastructures, retraites), tarifs sociaux, compensation des obligations de service public, autres contributions (pour la dette ancienne, subvention exceptionnelle versée provisoirement en attendant l'institution en 1990 du "service annexe de la dette"), le "service annexe de la dette" constituant en quelque sorte la sanction de la carence durable de l'Etat actionnaire dans le cadre de l'ancienne SNCF.

② L'application de la LOTI depuis 10 ans

- **Un impératif : respecter le contrat de plan**

Les années d'application de la loi d'orientation ont été dominées pour la SNCF par le souci de respecter les objectifs du contrat de plan, en utilisant les possibilités nouvelles offertes par l'autonomie de gestion, ce qui a déterminé un développement des préoccupations commerciales, dans un climat de concurrence accrue avec le transport aérien et le transport routier, et même la voiture particulière, au détriment d'une certaine conception du service public. Il faut souligner qu'après quelques exercices équilibrés, l'entreprise a renoué avec le déficit à la suite de la guerre du Golfe et du ralentissement économique, ce qui ne pourra qu'accuser certaines évolutions dictées par une volonté de productivité.

On assiste alors à une clarification plus nette dans le partage des rôles: d'un côté l'opérateur assurant les acheminements dans des conditions économiques concurrentielles, de l'autre des autorités organisatrices, à tous les niveaux, tenues de fournir des compensations lorsqu'elles sollicitent au nom du service public et du droit au transport des prestations susceptibles de mettre en péril l'équilibre financier de l'entreprise (cf le § sur le service public).

- **Succès et difficultés**

- **En matière de transports de personnes**, l'entreprise a connu deux succès dans la promotion du transport ferroviaire, qui lui était confiée explicitement par la loi: le TGV et le conventionnement ferroviaire régional (le "système TER"). Elle a engagé en outre un important programme d'informatisation de la réservation. Dans les trois cas, la SNCF a suivi une logique d'entreprise et de réseau et a même développé des ambitions internationales, dont la réalisation est toutefois seulement esquissée (cf les correspondances et services directs de TGV avec la Suisse et l'Italie et les services directs de TER avec le Luxembourg).

Le développement rapide de la concurrence avec le transport aérien (intérieur surtout pour l'instant) est en outre l'un des faits les plus marquants de la période. En revanche, les rapports avec le transport routier de personnes et le transport urbain évoluent de plus en plus vers la complémentarité et le partenariat.

Dans le même temps, de nombreux points d'arrêts secondaires ont été abandonnés et les grandes lignes classiques sont entrées en stagnation, tandis que la desserte des banlieues des villes de province laisse encore à désirer. La nécessité de parvenir à l'équilibre financier fixé par le contrat de plan a pesé bien sûr lourdement en la matière: dès lors qu'aucune autorité organisatrice n'est prête à conventionner, ces services sont menacés, même si leur taux "R/D" est plus favorable que celui de services régionaux mieux défendus. La desserte de la banlieue parisienne, dont le statut est particulier, a fait au contraire l'objet d'importants efforts d'adaptation (nouvelles lignes, gares, matériel, sécurité,...), faisant progresser l'exercice effectif du droit au transport, quoique des efforts restent à fournir pour desservir les confins de l'Île-de-France.

- **En matière de transport de marchandises**, l'entreprise a connu une importante régression et a été contrainte à un redéploiement de son offre (wagons isolés notamment, cf aussi les fermetures de gares). Le transport combiné n'a connu qu'un développement relativement modeste et a même tendance à stagner. Dans le domaine du fret, on peut dire que la concurrence a tourné nettement au désavantage de la SNCF dans de nombreux segments d'activité et aussi pour la part de marché totale.

- **Sur le plan social**, dans un contexte de diminution constante des effectifs programmée par le contrat de plan, la situation a tendu à se dégrader, ce qui a déterminé un audit social et le lancement d'initiatives diversement accueillies par les organisations syndicales qui, d'une façon générale, s'alarment de ce qu'elles considèrent comme un repli du transport ferroviaire. Cependant, il faut souligner en particulier l'adoption d'une nouvelle grille de rémunération et d'un plan de formation ambitieux.

- Enfin, la **politique de groupe** préconisée par la loi n'a pas encore pris réellement corps entre la SNCF et la SCETA, en dépit de tentatives de synergie intéressantes mais limitées (tourisme en particulier) et d'activités communes traditionnelles (transport combiné, transport de voitures,...).

③ **L'avenir: un réseau redéployé au sein de l'Europe ?**

Le cadre très général institué par la Loti peut permettre à la SNCF de faire face aux différents enjeux, en ayant au surplus de plus en plus recours à l'échelon européen ("maillons manquants", par exemple, cf aussi les éléments favorables contenus dans le traité de Maastricht). Une question générale peut toutefois être posée: faut-il encore plus d'autonomie pour l'entreprise, eu égard notamment aux développements communautaires ? L'intégration dans le droit français de la directive 91-440 pourra-t-elle se faire sans une modification de la LOTI, par le simple recours aux possibilités de la comptabilité analytique ?

- **Transports de personnes :**

En matière de transport de personnes, la SNCF devra résoudre le problème des grandes lignes restées en dehors du réseau TGV, au demeurant appelées à diminuer en nombre et peut-être même en longueur, relevant de l'échelon interrégional ou régional. Sur le plan régional, le problème de la desserte locale, de plus en plus délaissée au profit des liaisons ville à ville se posera.

Tout cela nécessitera sans doute de contracter avec un éventail plus large d'autorités organisatrices, ainsi que le permettent la loi et le cahier des charges: syndicats mixtes, formules d'associations interrégionales, départements, agglomérations, regroupements de communes,... La Loti ne s'y opposant pas, il ne paraît pas indispensable de la modifier sur ce point, mais la solution de ces difficultés passe aussi, là comme ailleurs, par une conception renouvelée du service public, éventuellement rattachée à une définition européenne.

- **Transports de marchandises :**

En matière de transport de marchandises, l'une des clés de l'avenir est certes l'assainissement du transport routier, dont les prix de vente ont fait l'objet

de baisses généralement excessives. Mais la définition d'une offre ferroviaire plus adaptée à la demande est également nécessaire. Par ailleurs, la montée des préoccupations de sécurité et d'environnement devrait favoriser le transport ferroviaire, en particulier le transport combiné, à condition de réaliser d'importants investissements d'infrastructure, dont le financement reste à assurer. Il s'agit d'un choix politique et d'un choix d'entreprise pour lesquels une intervention plus précise de la loi n'est pas nécessaire, sauf à renforcer les références à la protection de l'environnement.

- Infrastructures et financement :

Après la mise en service des premières liaisons, les plus rémunératrices, la réalisation du schéma des liaisons à grande vitesse sera de plus en plus difficile à mener à bien pour la SNCF, surtout si l'ordre de construction fait passer en priorité des lignes moins rentables n'assurant pas un retour sur investissement suffisant pour ne pas compromettre la suite des travaux. Un partenariat adéquat sera là-aussi à mettre sur pied, sans que l'on puisse toujours compter sur des apports privés, compte tenu de la faiblesse de certains taux de rentabilité financière. Une plus grande attention aux mécanismes de lancement de la construction sera indispensable (cf groupe Reynaud).

Quant aux aspects financiers, on peut se demander s'ils sont présentés de façon satisfaisante par la Loti, le cahier des charges et le contrat de plan, tout particulièrement ces deux derniers textes: on peut citer notamment la manière dont sont calculées les contributions de l'Etat aux charges d'infrastructures, qui appelle probablement une clarification. Certains aspects sont encourageants pour le respect du contrat de plan, en dépit de la dégradation actuelle des comptes de l'entreprise: bons résultats des premières lignes de TGV (à l'exception de certaines dessertes transversales nouvelles), amélioration du taux de couverture des TER. Reste le problème de l'endettement excessif du nouvel établissement public et de l'apurement de la dette de l'ancienne SNCF, qui pèsent sur sa capacité d'entreprendre la construction de nouvelles infrastructures.

Enfin, on peut attendre beaucoup du point de vue de l'intermodalité d'une meilleure intégration du groupe SNCF, qui devient maintenant indispensable, sans que la loi puisse être d'un grand secours, une telle politique relevant de l'autonomie de l'entreprise. Force est de constater qu'il existe une stratégie de la SNCF, mais pas encore une stratégie de groupe.

8. TERRITORIALITÉ DES RESPONSABILITÉS EN TRANSPORTS DE PERSONNES

Ce principe général ne résulte pas expressément des premiers articles de la L.O.T.I. mais surtout de son article 29 qui traite des services organisés respectivement par le Département, la Région et l'Etat, complété par son article 27, qui détermine les modalités, de fixation d'un périmètre des transports urbains, nécessaire à l'organisation des services à l'intérieur d'une agglomération.

Bien entendu les principes généraux issus des lois de décentralisation des années 1982-83 interfèrent profondément avec ceux qui résultent de la L.O.T.I. dans le domaine qui nous occupe ici ; c'est principalement celui qui récuse toute hiérarchie entre collectivités territoriales, complété par l'inexistence de toute procédure de conciliation et d'arbitrage en cas de conflit entre celles-ci. Certes, les possibilités pour ces collectivités de se grouper pour travailler ensemble sont multiples et elles ont été encore élargies par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Loi "Marchand") ;

Les exemples ne manquent pas, en matière de transports, où de telles possibilités ont été mises en oeuvre : c'est le cas, dans certaines grandes agglomérations, où c'est un syndicat mixte "Département/établissement public intercommunal" qui assume le rôle d'autorité organisatrice de transports urbains. C'est aussi la solution qui a été mise en oeuvre dans la Région Rhône-Alpes où c'est un Syndicat mixte "Région/Départements", le S.O.F.R.A. (Syndicat mixte pour l'organisation des services ferroviaires régionaux en Rhône-Alpes), qui s'est impliqué dans le conventionnement S.N.C.F., avec un rôle premier donné à chaque département.

Dix ans d'application de la L.O.T.I. montrent que la territorialité des responsabilités en matière de transports de personnes n'a pas été sans inconvénients :

- Conflits ouverts entre départements et autorités urbaines, lorsque le préfet est appelé à constater une création ou une extension de périmètre des transports urbains, alors que le département n'y est pas favorable.

- Refus de coopérer entre départements et autorités urbaines en vue de mettre en place des tarifications intégrées en faveur d'utilisateurs périurbains ayant recours successivement à une ligne régulière interurbaine et à un réseau d'agglomération.

- Mauvaise appréhension des besoins de transports dans un bassin d'emploi débordant plus ou moins largement les limites d'un département, voire celles d'une région.

- Difficulté à trouver une autorité organisatrice acceptant de conventionner des services de rabattement sur des aéroports importants, voire des gares de T.G.V. attractives.

- Insuffisante prise en compte des besoins de déplacements en provenance du péri-urbain dans le conventionnement des T.E.R., etc...

Se profilent en outre à l'horizon de nouvelles difficultés pour la S.N.C.F. lorsqu'elle envisage de conventionner ses petits express régionaux, voire interrégionaux, dont l'équilibre et la modernisation sont menacés par des dessertes T.G.V. proches ou le développement de nouvelles liaisons autoroutières parallèles.

Pour améliorer la situation présente, le choix est offert entre plusieurs solutions :

- 1° Le dispositif institutionnel n'est pas modifié, mais on s'efforce de favoriser une meilleure collaboration entre les différents niveaux compétents en matière de transports de personnes :

- en mettant à leur disposition des moyens de conciliation, voire d'arbitrage (experts du C.N.T. et/ou Inspection générale de l'Équipement)
- en conditionnant l'octroi de subventions de l'État, notamment celles relevant d'un contrat pluriannuel de modernisation, au traitement adéquat des interfaces entre réseaux (tracé des lignes, harmonisation des horaires, intégration tarifaire, organisation des points d'échanges, etc...)
- en incitant les collectivités territoriales concourant à la desserte d'un bassin d'emploi à s'organiser en Syndicats mixtes à deux, voire à trois composantes (1).

2° On prend appui sur la compétence reconnue aux régions en matière d'aménagement du territoire régional pour leur donner un rôle d'impulsion et de cohérence vis à vis des autorités organisatrices départementales et urbaines, qui conserveraient leurs attributions respectives. C'est la solution préconisée par le Commissariat au Plan à l'occasion de la préparation du XIème Plan et le Rapport CARRERE y fait allusion.

Mais une telle approche relèverait du voeu pieux, si elle n'était appuyée sur les incitations financières non négligeables dont le principe est d'ailleurs inscrit dans l'article 4 de la L.O.T.I., et qui devraient intervenir au moment de la discussion des contrats de Plan-État-Région : les interventions financières de l'État dans le financement des infrastructures pourraient être subordonnées à l'existence d'un schéma de transports au niveau régional, approuvé par l'ensemble des autorités organisatrices de transport existant dans la Région dans des conditions à préciser.

3° Certains poussent à des solutions plus radicales, estimant qu'en matière de transports de personnes, il y a un niveau d'autorité organisatrice de trop, le Département, et que, pour résoudre les difficultés qu'on rencontre, il suffirait d'enlever la compétence transports au Département. Une telle position aurait peut-être pu s'imaginer si elle avait été mise en avant et concrétisée lors de la mise en oeuvre de la décentralisation, mais il est maintenant trop tard, un nombre relativement important de Conseils généraux s'étant fortement impliqués dans des actions de développement d'un réseau départemental, intégrant ou non les transports scolaires et comportant, dans les zones rurales peu denses, un nombre croissant de services à la demande.

Il ne paraît donc pas possible de préconiser la remise en cause du schéma institutionnel en vigueur.

Enfin, il reste à résoudre le problème des dessertes qui dépassent les limites d'une Région, sans avoir pour autant le caractère de liaison d'intérêt national.

(1) Département-autorité urbaine ; Région-Départements ; Région-autorité urbaine ; Région-Département-autorité urbaine.



Les transports de personnes en Ile-de-France

L'article 46 de la loi d'orientation des transports intérieurs est particulièrement bref : il indique seulement que la région Ile-de-France fera l'objet d'un texte législatif ultérieur qui déterminera l'organisation des transports.

Depuis la publication de la LOTI, en décembre 1982, cet article est resté sans suite. Les tentatives n'ont pourtant pas manqué. En 1984, le projet de loi préparé par le cabinet de Charles Fiterman, ministre des transports - qui avait fait l'objet d'arbitrages favorables du Premier ministre de l'époque Pierre Mauroy - n'a échoué, très près du but, qu'en raison de la démission du gouvernement en juillet 1984. Premier ministre, Michel Rocard s'est à nouveau intéressé au projet en 1989 et a relancé un processus d'études mais sans avoir le temps de formaliser ses propositions. Enfin, au début de 1993, c'est le Président du Conseil régional de l'Ile de-France, Michel Giraud, qui déposait une proposition de loi sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

Deux raisons peuvent expliquer cette difficulté à aboutir. La première est d'ordre **politique**. Elle a beaucoup joué dans la non reprise en compte par le Gouvernement Fabius, en juillet 1984, du projet Mauroy-Fiterman. Elle a son origine dans la différence de majorité entre un gouvernement orienté à gauche et un conseil régional de l'Ile-de-France à majorité de droite et dans la proximité des premières élections régionales au suffrage universel. Les études ont été alors stoppées et il a été mis fin à la mission de l'ingénieur général LECOMTE. L'expérience des années 1982-1984 avait pourtant montré que cette difficulté n'était pas insurmontable puisqu'alors un modus vivendi avait été trouvé entre l'Etat et la région. Quelques idées communes pouvaient donc apparaître.

L'enjeu **financier** - il est vrai - constituait, à l'époque, une seconde difficulté. Les sommes en cause et les modalités des transferts Etat-région aboutissaient, en effet, à une augmentation considérable du budget régional même si celles-ci étaient immédiatement compensées par des ressources nouvelles en provenance de l'Etat. Si les charges du transport n'étaient pas maîtrisées, le risque était, en effet, réel pour l'avenir de la région Ile-de-France.

La situation n'est plus tout à fait la même aujourd'hui. Le budget régional s'est étoffé et les dérives financières du coût du transport en région Ile-de-France sont mieux connues. Les principaux obstacles se sont aplanis. Y compris l'obstacle politique. Les études se sont, par ailleurs, poursuivies, notamment au sein du Syndicat des transports parisiens (STP) et elles ont permis de mieux

faire apparaître les solutions possibles. **Deux raisons obligent, en outre, à accélérer le rythme de cette réforme** : d'une part une forte montée des besoins de financement. Celle-ci a notamment pour effet, si l'on y donne suite, un doublement plausible de la dette de la RATP d'ici dix ans : d'autre part la difficulté croissante de gestion de l'indemnité compensatrice versée tant à la RATP qu'à la SNCF-banlieue qui se révèle de plus en plus une ressource malsaine qui rend peu clair le rôle réellement joué par l'Etat. Un troisième motif, plus politique, complète ces deux raisons : la différence de traitement entre l'Ile-de-France et le reste du Pays est de moins en moins bien acceptée par les élus. Aussi est-il devenu urgent d'unifier le système en se rapprochant du droit commun inscrit dans la LOTI.

*
**

Cette volonté conduit à rechercher des réponses à trois séries de questions qui concernent les institutions, les financements et les entreprises.

I - LES INSTITUTIONS

I-1 Equilibrer les principaux niveaux de décision

La première question institutionnelle est celle de **l'équilibre entre les trois principaux niveaux de décision en cause : l'Etat, la région, les départements.**

Le projet de loi de **1984** distinguait soigneusement le premier des seconds. L'autorité organisatrice qui se substituait alors au S.T.P. ne comprenait plus de représentants de l'Etat. Seule la région et les départements y étaient représentés - à parité -, la région présidant avec voix prépondérante. L'autorité organisatrice était, dans ces conditions, une sorte de syndicat mixte région-départements avec naturellement une réorganisation complète des financements. L'Etat n'en intervenait pas moins à trois titres : pour la définition négociée du S.D.A.U., pour la fixation des objectifs et le financement partiel du contrat de Plan conclu avec la région et comme tuteur des entreprises publiques dont il continuait à fixer les paramètres principaux de fonctionnement dans le domaine social et réglementaire et pour partie, dans le domaine économique (financement des investissements). Cette intervention de l'Etat était, certes, périphérique, mais elle n'en demeurait pas moins importante et conduisait nécessairement à la conclusion de compromis. Dans son domaine, la région était, par contre, maîtresse de ses prérogatives : le compromis à rechercher était donc extérieur aux institutions elles-mêmes.

Depuis 10 ans, les idées ont évolué. Plusieurs partenaires de la réforme considèrent aujourd'hui qu'une **imbrication plus complète de l'Etat et de la région** est possible et serait profitable à tous. Le schéma vers lequel ces acteurs se dirigent inscrirait **l'Etat comme partenaire minoritaire** au sein de

l'autorité organisatrice à créer. Les raisons sont multiples : l'Etat y serait d'abord le garant de la politique d'ensemble des transports et notamment d'une approche cohérente et complémentaire entre voitures individuelles et moyens collectifs. Les transports en Ile-de-France sont partie prenante d'une politique d'aménagement du territoire qui dépasse - et de loin - les limites de la région, l'Etat a, de ce fait, des orientations à préciser et à tenter de faire prévaloir ; la SNCF est à cet égard demandeuse d'indications pour gérer l'interface des relations ferroviaires entre région parisienne et province au titre de l'investissement comme de la tarification. Enfin, même s'il est dégagé des risques de l'indemnité compensatrice, l'Etat continuera à divers titres, à verser aux entreprises nationales des contributions qui imposent aussi une coopération sinon une cogestion du réseau des transports Parisiens, réseau qui est aussi celui de la capitale de la France.

Cette position n'est toutefois pas unanimement partagée. Des responsables de l'Etat et de collectivités publiques estiment qu'il serait mieux de séparer institutionnellement les responsabilités et préféreraient s'en tenir à un schéma proche de celui adopté en 1984.

Quoi qu'il en soit, il ne sera sans doute jamais facile d'organiser la collaboration entre l'Etat et la nouvelle autorité organisatrice, surtout aux époques où les politiques de transport des uns et des autres pourraient diverger. Et il n'est pas habituel que l'Etat soit en position minoritaire au sein d'une institution dirigée par les élus régionaux. Mais si elle n'est pas habituelle cette situation n'est pas rare cependant, notamment au sein de sociétés d'économie mixte. Sans doute faudra-t-il imaginer des butoirs qui constituent autant de garanties pour l'Etat dans des domaines considérés comme essentiels, par exemple, la présence au sein de l'autorité organisatrice, d'un **commissaire du gouvernement** disposant d'un **droit de veto** en matière de budget, de tarif ou d'aménagement du territoire, obligeant l'autorité à prévoir une seconde lecture en cas de désaccords importants. Des majorités qualifiées peuvent être aussi nécessaires pour certaines décisions. Ce dispositif ne peut pas exclure complètement le risque de blocage mais on peut aussi imaginer que l'importance des enjeux et la sagesse des uns et des autres conduisent à trouver une régulation durable. **La présence des élus départementaux** introduira, en outre, un troisième type de partenaires susceptibles de modifier également le face à face Etat-région, aucune institution ne disposant, par destination, d'une majorité automatique. Ce schéma exclut par contre la présence de représentants socio-professionnels au sein de l'autorité organisatrice sauf à titre consultatif. Par contre, il serait judicieux d'envisager l'existence d'un **comité consultatif professionnel** où pourraient siéger des représentants des entreprises, des personnels, des usagers, des personnalités qualifiées, dont des maires, portant un intérêt particulier aux problèmes de transport urbain en région parisienne.

I-2 Définir l'étendue des missions

Une seconde question concerne **l'étendue des missions de la future autorité organisatrice régionale**.

Dans le projet de 1984, la référence était celle des attributions du STP, c'est-à-dire essentiellement la coordination des transports publics et l'organisation de leur financement, avec cette précision que la nouvelle autorité organisatrice

aurait à gérer l'ensemble des contributions financières nécessaires au fonctionnement des transports parisiens : versement transport, ancienne indemnité compensatrice, participation de la région et des départements, etc. Il était convenu que l'autorité organisatrice disposerait ainsi d'un budget global pour l'ensemble des transports publics, y compris les parkings qui leur sont liés.

Dix ans après, les idées ont également évolué. Et la mission envisagée aujourd'hui est un peu plus large. Elle pourrait s'étendre à certains aspects de la maîtrise de la circulation sans que l'accord soit complet sur les limites de cette extension. Les dirigeants du Conseil régional imaginent davantage une consultation pour avis, un rôle de "veille" et d'alerte mais excluent tout ce qui pourrait aller jusqu'à une gestion de la circulation par l'autorité organisatrice afin de ne pas empiéter sur le pouvoir de police des maires. Les entreprises souhaitent, pour leur part, que l'autorité organisatrice ait en charge la mise en oeuvre concrète de l'intermodalité et donc ait à décider - ou au moins à intervenir fortement - dans les domaines du stationnement, de la conception - voire du partage - de la voirie, de l'organisation des parkings, etc... Par contre, il est un domaine qui entraîne l'unanimité, c'est celui de la maîtrise - en niveau comme en structure - de la politique tarifaire par l'autorité organisatrice. Pour la région, c'est une condition sine qua non de la réforme.

I-3 Agir au-delà de la région ?

Une troisième question a pour objet **l'étendue géographique de la mission de l'autorité organisatrice.**

Déjà évoquée à propos du rôle de l'Etat, la réflexion de l'autorité organisatrice peut-elle se limiter aux frontières des huit départements de l'Ile-de-France ? La réponse ne peut être que négative si l'on prend en compte le nombre et la fréquence des déplacements entre Paris et les principales villes du bassin parisien. L'extension des rythmes d'alternance domicile/travail relève certes de l'aménagement global du territoire. Elle interroge néanmoins la région Ile-de-France. Ses dirigeants souhaitent la présence d'un élu du grand bassin parisien au sein de l'autorité organisatrice pour rendre plus concrète cette préoccupation. A notre sens, cette présence serait plus justifiée au sein du comité consultatif évoqué par ailleurs.

II - LES FINANCEMENTS

On ne peut séparer ici le volet tarifaire du volet financier. C'est pourquoi nous examinerons au titre des financements trois questions : quels transferts de ressources prévoir ? Quelles modifications apporter au financement des investissements ? Quel équilibre d'exploitation viser ?

II-1 Transférer l'ensemble des ressources acquises

Les **transferts de ressources à prévoir** ont une double origine : de l'Etat vers la nouvelle autorité organisatrice - c'est évidemment l'essentiel - et

des départements vers l'autorité organisatrice en raison de la mise en cause des règles de l'indemnité compensatrice (1). Il n'y a pas dans ce domaine de différences majeures entre les mécanismes envisagés en 1984 et les idées qui prévalent aujourd'hui sauf dans l'échelonnement des mesures. Le basculement en une fois de la masse des financements n'est plus envisagé. La nécessité d'une **étape intermédiaire** est affirmée. Une **durée de plusieurs années** est jugée indispensable pour mettre en place les règles nouvelles de financement. Les nouveaux mécanismes ne seraient donc guère fonctionnels avant la fin du siècle. Et ils pourraient aboutir à une augmentation significative des apports financiers en provenance des collectivités publiques qui passeraient, en francs constants 1992, de 7 à 10 milliards de francs annuels.

C'est dire qu'il ne devrait pas y avoir seulement transferts de ressources acquises mais aussi **création de ressources évolutives nouvelles**, notamment par prélèvement sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers (**TIPP**). La discussion demeure cependant ouverte sur sa portée (limitée aux seules voitures automobiles ou étendue aux véhicules utilitaires) comme sur son montant (entre 0 F.10 et 0 F.50 par litre). Suivant les cas, la ressource peut s'étaler, en francs 1992, entre 400 millions et 2 milliards de francs pour la région Ile-de-France.

II-2 Faire le choix de ressources évolutives nouvelles

Ce prélèvement n'est pas la seule ressource nouvelle envisageable. **Un supplément régional à la vignette automobile** existante ou une vignette automobile propre à la région peut être imaginé. Depuis plusieurs années, certaines formes de péages urbains sont à l'étude. Dans l'attente de décisions en cette matière, une **revalorisation du prix du stationnement** payant pourrait apporter des ressources supplémentaires non négligeables. Nous l'évoquons plus loin. Dans un autre domaine, les entreprises de transport souhaitent que la **taxe sur les bureaux** (FARIF) soit entièrement affectée aux transports collectifs - ce qui représente une ressource de 1,4 milliard de francs pour 1992. De même les plus values foncières dues au transport pourraient faire l'objet d'un mécanisme de récupération au profit de ces mêmes transports comme c'est le cas en Californie (Los Angeles).

Quel que soit l'angle sous lequel on les aborde, les besoins de financement en transport collectif sont, au titre des investissements, considérables et l'on ne peut échapper à la recherche de ressources nouvelles de l'ordre de 2 à 3 milliards de francs annuel. C'est un montant considérable mais l'on sait aussi que tout élargissement significatif de la part de marché des transports collectifs en région parisienne dense se traduit par une diminution sensible du montant du compte régional transport de voyageurs (2). Les changements institutionnels envisagés doivent donc s'accompagner d'une remise à plat des financements dans toutes leurs dimensions et de la création de ressources nouvelles durables susceptibles d'évoluer positivement. Il semble que le renforcement de la solidarité financière entre l'automobile et le transport collectif corresponde le plus immédiatement à cet objectif.

(1) Versée à 70% par l'Etat et à 30 % par les huit départements de la région, Paris en payant la plus grande part (62 % des 30 %, soit près de 20%).

(2) On a pu ainsi estimer à un gain de 20 milliards de F/an, sur une dépense totale de 140 milliards de F, le passage de 30 à 40 % de la part de marché des transports collectifs sur l'ensemble de la région Ile de France.

Cette remise à plat doit aussi concerner le passé. L'accord sur ce point est ancien même si ses modalités ne sont pas encore bien arrêtées. Il s'agit d'une part de ce qu'il est convenu d'appeler "normalisation" du compte retraite des agents de la RATP et d'autre part de l'abaissement du niveau d'endettement de la RATP. Dans les deux cas, il existe un précédent dont il est possible de s'inspirer, c'est celui de la SNCF. L'Etat a pris, en effet, en charge le **coût excédentaire** des retraites des agents SNCF imposé par le régime particulier de l'entreprise. Il est admis qu'il pourrait en être de même **pour la RATP**. Concernant **l'endettement**, une caisse d'amortissement a été créée pour la SNCF. Une même procédure pourrait être envisagée pour la RATP et la SNCF-Ile de France. Mais ce dispositif ne peut avoir d'incidence durable et finalement de sens que si les modalités du financement des investissements sont elles-mêmes modifiées.

II.3 Financer des investissements plutôt que des déficits

C'est la seconde question majeure en matière de financement. Un réel consensus semble aujourd'hui exister sur les dispositions à envisager. L'idée a en effet, finalement prévalu qu'il valait mieux, pour les collectivités publiques, financer des investissements que des déficits. Pour accroître la part des collectivités publiques, dans le financement des investissements, la solution est simple, et depuis longtemps défendue par les entreprises : il faut convenir d'un **élargissement de la matière subventionnable** au-delà des infrastructures de transport proprement dites. Cela concerne les équipements fixes - notamment de signalisation et de transmission - les ateliers, le matériel roulant lié aux infrastructures nouvelles et aux accroissements de capacité et quelques autres éléments de moindre importance. L'élargissement de cette assiette présente l'avantage de relever sensiblement la part de l'investissement total faisant l'objet de financement public et de réduire d'autant le montant des sommes à emprunter et donc des remboursements ultérieurs comme des agios immédiats. L'incidence sur le compte d'exploitation ne peut être que positive. Elle le sera d'autant plus si deux mesures complémentaires sont prises : l'autorisation d'amortissement réel des biens subventionnables et la possibilité de subventionnement à 100 % et non plus à 80 % comme c'est le cas aujourd'hui.

II.4 Se rapprocher de l'équilibre du compte d'exploitation

L'équilibre du compte d'exploitation est la troisième question importante. Ce n'est pas la moins complexe. L'accord semble devoir se faire néanmoins entre l'Etat, la région et les entreprises sur quelques principes :

- **Un relèvement régulier des tarifs des transports parisiens au-delà du niveau de l'inflation** gagé sur une croissance de la qualité du service rendu. Le nouveau dans ce domaine est que ce relèvement devrait être, de l'avis du conseil régional et des entreprises, accentué passant de +2 à 3% par an à +3 à +5% par an pour aller au-delà de la dérive des coûts (+2% par an). Il s'agirait d'atteindre, d'ici la fin du siècle, un taux de participation des usagers au financement des coûts d'exploitation totaux égal au taux de couverture constaté en moyenne en province (de 45 % à 50 % en terme de R/D). A cet égard l'effort demandé pourrait devoir être plus important pour les tarifs des billets et cartes oranges en zone centrale en raison de la variété du service rendu, et pour les prix des cartes des zones éloignées dans un but d'homogénéisation au niveau du bassin parisien.

- **Un encouragement à toutes les formes tarifaires intégratrices des différents modes de transport.** Ce principe concerne d'abord la carte orange. Les réflexions en cours à son sujet s'orientent aujourd'hui dans trois directions : continuer à faciliter les trajets domicile/travail par une tarification et des aides spécifiques mais strictement limitées à cet objet, créer un titre d'abonnement "jeunes" avec par exemple le concours des départements ; mettre au point, pour le reste des déplacements, une tarification épousant mieux les "consommations" réelles de transport et les diversifications horaires et géographiques de celles-ci. Ces orientations méritent incontestablement réflexion et devraient se révéler positives si elles ne remettent pas en cause l'acquis principal de la tarification "orange" : son caractère forfaitaire et sa simplicité d'utilisation qui ont fortement encouragé l'utilisation du transport collectif à ses débuts.

- **La mise en place, dans les entreprises d'une véritable comptabilité analytique** qui permette une comparaison réaliste des coûts pour les collectivités publiques comme pour les entreprises.

- **Une augmentation du prix d'usage de la voiture,** notamment au titre du stationnement et de son contrôle. Cette augmentation devrait concerner le stationnement public sur voirie comme les parcs de stationnement ainsi que le stationnement privé offert par les entreprises à leur personnel, leurs visiteurs et à leurs clients. Il est indispensable, en effet, de rapprocher le prix du stationnement du coût social d'occupation de l'espace urbain par les véhicules individuels afin de favoriser la décongestion urbaine.

- **La recherche de gain de productivité interne** (par une plus grande efficacité du service rendu en prenant en compte de manière réaliste la qualité de ce service - ce qui n'est pas le cas aujourd'hui - et par une diminution sensible du montant des frais financiers) **et surtout externe** (par des aménagements de la circulation - plus souvent légers que lourds - conduisant à une élévation de la vitesse commerciale du transport collectif de surface).

- **La création d'un lien entre les décisions des collectivités territoriales concernant la circulation et les coûts des transports collectifs qui leur sont imputables.**

Ce faisant, l'équilibre des comptes exploitation pourrait être atteint par une action portant à la fois sur les dépenses et sur les recettes ; ce double effort exigera toutefois de la persévérance et du temps. C'est une forte ambition pour la nouvelle autorité organisatrice qui disposera, pour la première fois, des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs. Sa responsabilité sera ainsi entière.

III - LES ENTREPRISES

Trois questions concernent ce dernier domaine.

III.1. Contractualiser les relations entre l'autorité organisatrice et les entreprises

D'abord : **quelles relations faut-il établir, dans ce schéma entre l'Etat, la nouvelle autorité organisatrice des transports et les entreprises ?**

La réponse n'est pas ici fondamentalement différente entre les solutions envisagées en 1984 et celles qui prévalent aujourd'hui. Dans les deux cas, c'est la contractualisation qui est l'idée dominante. Cette contractualisation ne remet pas en cause les statuts des entreprises mais elle appelle plus de mise en concurrence entre elles et plus de **souplesse "contractuelle" dans les relations entre collectivités publiques de différents niveaux** et entreprises publiques ou privées. Il est assez facile d'imaginer le type de contrats susceptibles d'être conclu. Avec l'autorité organisatrice, il ne peut s'agir que d'un contrat fixant des objectifs de desserte à assurer en quantité et qualité (en terme de fréquences et de maillage notamment) dans des conditions raisonnables de prix et de coûts pour la collectivité avec, en contrepartie, un niveau de financement régional.

Le contrat de base ainsi défini pourrait être complété par des contrats départementaux - si le conseil général définit une politique dans ce sens - et par des contrats intercommunaux - si une volonté politique se manifeste à ce niveau. Ces contrats devraient naturellement être cohérents dans leurs dispositions techniques principales avec le contrat de base régional.

On voit ainsi se dessiner une structuration souple du réseau de transport susceptible d'épouser les besoins réellement exprimés dans les bassins de transport et capable de stimuler les initiatives décentralisées des entreprises - publiques ou privées. A l'évidence, ce système exige des contrats d'une certaine durée (de trois à cinq ans) et une capacité des entreprises à faire face (en bénéfice comme en pertes) à leurs engagements et donc à disposer des fonds de roulement nécessaires. Ces contrats impliquent, en outre, une bonne identification et une transparence réelle des coûts ; pour la SNCF, la définition d'une structure de gestion plus claire de ses services en Ile-de-France et, sans doute, une réforme de sa comptabilité.

III-2. Fixer des obligations de résultat sur la base d'objectifs définis

Quelle peut être la dynamique de ces contrats pour les entreprises de transport ? La réponse à cette seconde question est, en fait, double. C'est d'abord la possibilité d'une responsabilisation des services sur des **obligations de résultats définies en terme de services rendus** en quantité et en qualité. Cette façon de faire conduit nécessairement à une gestion fixée à chaque niveau, en terme d'objectifs contrôlables, ce qui permet à chaque service de situer ses propres responsabilités.

La seconde réponse s'écrit, en termes de **décentralisation interne**. Pour répondre réellement aux attentes de la diversité des situations dans les bassins de transport, il ne peut y avoir que des solutions localisées qui supposent d'importantes marges d'initiatives dans une région aussi diverse que l'Ile-de-France. La hiérarchie des contrats ne peut donc que renforcer le mouvement de décentralisation engagé à la RATP et conduire la SNCF à réfléchir à sa manière propre de répondre à des exigences analogues. Pour le réseau d'autobus, cette évolution conduit vraisemblablement à créer ou renforcer des structures de concertation entreprises/département susceptibles de s'adapter, au-delà du conseil général à la diversité des situations intercommunales. Dans ce cadre, une réelle concurrence public/privé peut s'imaginer qui ne mette pas en cause la cohérence globale du réseau de transport mais qui conduise à des formes de gestion qui restent à préciser.

Parallèlement - bien que les deux procédures ne soient pas juridiquement liées- il faudrait faire aboutir la **révision des textes de 1949 relatifs à l'attribution des lignes de bus** en s'inspirant des principes de concurrence et de conventionnement mis en place par la LOTI mais en y ajoutant des possibilités de délégations partielles de l'autorité organisatrice vers les collectivités territoriales. Dans le même temps, il conviendrait de délimiter clairement la zone d'intervention propre de la RATP et de rétablir à l'extérieur de cette zone, des conditions de concurrence normales avec les entreprises privées.

III-3. Chercher à rendre complémentaires les interventions de l'Etat, de la région et des entreprises

Une dernière question est posée aux entreprises comme à l'autorité organisatrice et à l'Etat, c'est celle de **la cohérence d'ensemble de la politique souhaitée**. A quelle condition pourra-t-elle être atteinte ?

Rappelons qu'aucune autorité ne détiendra seule l'ensemble des moyens de peser sur la totalité des décisions. L'autorité organisatrice fixera certes les objectifs d'ensemble et détiendra la clé des financements extérieurs mais c'est l'Etat qui continuera à déterminer les grandes lignes de l'aménagement du territoire, décidera de la politique des salaires et de l'emploi dans les entreprises publiques, changera ou non la réglementation générale des transports. Pour une large part, ce sont les maires qui continueront à prendre les décisions essentielles concernant la circulation et donc la place relative du transport individuel et du transport collectif dans la cité. Ce rappel conduit à cette conclusion que la complémentarité des décisions est aussi importante pour le succès d'une politique de transport en Ile-de-France que la complémentarité des modes. Cette complémentarité ne peut résulter que d'un apprentissage qui exigera certainement du temps.

*

* *

Depuis que la LOTI a été promulguée, des idées ont évolué, nous l'avons montré, mais l'essentiel des solutions retenues en 1984 comme en 1993 comporte de nombreuses parentés. La principale différence entre ces deux moments est surtout de méthode. Elle tient à la séparation des acteurs Etat et région et à la rapidité plus ou moins grande de la mise en oeuvre. Le temps qui a passé rend néanmoins plus sensible à la complexité des enjeux et à l'exigence d'une progressivité. Sans doute n'est-il pas inutile d'envisager dans cet esprit, à condition que les objectifs finaux soient clairement affirmés dès le départ, **une première étape** où l'Etat et la région commenceraient à apprendre à travailler ensemble sans bouleverser les équilibres acquis aujourd'hui. Cette première étape pourrait être aussi celle de l'apprentissage d'une transparence réellement généralisée des décisions, des charges et des responsabilités.

Les transports régionaux, départementaux et locaux

1.- LES OBJECTIFS DE LA LOTI

1.1. Le droit au transport : Mythe et réalités locales

L'article 2 de la loi a posé le principe de la mise en oeuvre progressive du droit au transport dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public. Cette notion trouve un intérêt particulier dans le domaine des transports locaux où il s'applique au quotidien.

En l'absence d'instrument de mesure, l'évaluation du droit au transport au niveau local ne peut être que très globale et sujette à caution. Quelques constats: il est généralement identifié à l'accès au réseau, il est davantage invoqué quand il régresse que lorsqu'il progresse, il est abusivement confondu avec le droit à la mobilité. L'impression dominante est qu'il a régressé en secteur rural et dans les zones urbaines défavorisées et qu'il a progressé en secteur urbain. C'est un principe utile car il étaye les obligations financières des autorités organisatrices. Il devrait être enrichi par les notions plus qualitatives de droit à l'information des usagers, de continuité de la chaîne des déplacements, de qualité des transports et d'intégration tarifaire. Enfin des indicateurs d'évolution devraient être mis en place (par les Observatoires Régionaux des Transports par exemple) permettant de mesurer certains éléments tels que l'éloignement des points d'arrêt, les fréquences, la moyenne d'âge de véhicules, etc.....

1.2. Le développement du transport collectif : Un objectif partiellement satisfait.

Les transports collectifs se sont pour l'essentiel développés dans les grandes agglomérations sous la pression des phénomènes de congestion urbaine et en raison de l'existence d'une ressource affectée (le versement transport). Cet essor reste insuffisant compte tenu d'une exploitation généralement déficitaire et une insuffisance des ressources d'investissement.

En revanche les statistiques de l'INSEE montrent que sur la période 1980/1988 le pourcentage de la population nationale desservie par un système de transport en commun a diminué (de 77,8 % à 72,3 %) essentiellement en raison de l'évolution en secteur rural et semi-rural.

2.- UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE QUI DOIT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES BESOINS DES USAGERS ET AFFERMIR LE RÔLE DE LA RÉGION

2.1. Les dispositions de la LOTI

2.1.1. Une répartition des compétences apparemment claire

La LOTI définit trois niveaux d'autorités organisatrices de transport public de voyageurs au niveau régional :

- les autorités organisatrices urbaines (AOU), communes ou regroupements de communes, ayant compétence pour l'organisation des transports collectifs à l'intérieur des périmètres de transports urbains (PTU).
- les départements compétents sur les lignes régulières interurbaines dans le département.
- les régions compétentes pour les dessertes ferroviaires régionales et les lignes régulières d'autocars traversant plus de deux départements.

2.1.2. Une relation contractuelle entre autorités organisatrices et exploitants

La loi indique que l'exécution du service est assurée à chaque niveau de responsabilité soit en régie, soit par une entreprise ayant passé une convention avec l'autorité compétente. Cette convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement, de financement du service.

2.2. L'application de la loi

2.2.1 Un enchevêtrement des interventions qui a nui à la qualité du service rendu

Cette répartition a notamment permis que le conventionnement des autorités organisatrices avec les entreprises de transport se mette en place progressivement depuis 1983. Cependant, les réseaux de transports urbains, départementaux, régionaux se sont organisés trop souvent indépendamment des réseaux voisins. Certains conflits de compétences sont notamment apparus entre les autorités départementales et urbaines dans le secteur péri-urbain.

Les difficultés ont notamment été liées au mécanisme du PTU qui différencie l'espace en délimitant sur des bases institutionnelles (l'autorité organisatrice) tarifaires (le tarif urbain) et financières (le versement transport) un territoire des transports publics urbains qui s'oppose à celui des transports non-urbains.

Cette situation s'est avérée préjudiciable à l'utilisateur qui est fréquemment confronté à des discontinuités d'horaires, de correspondance, de tarification entre réseaux, ce qui handicape lourdement les transports collectifs dans leur concurrence avec l'automobile.

2.2.2. Des approches à dominante modale

La LOTI a affiché une ambition intermodale mais la répartition des compétences entre autorités organisatrices et le choix qu'elles ont effectué, ont dans l'ensemble conduit à une approche par mode de transport.

Ceci est particulièrement vrai des régions qui, à l'exception de la région Poitou-Charentes, ont conventionné dans le domaine ferroviaire, au titre de l'article 22 et ont négligé le conventionnement routier (article 29) à quelques rares exceptions près (Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Le bilan du conventionnement départemental, pour l'essentiel les lignes scolaires, est très variable d'un département à l'autre, la tendance générale, plutôt conservatrice, ayant été de conventionner les lignes existantes et en opérant un transfert très variable des circuits spéciaux sur lignes régulières. Des restructurations en profondeur de l'offre peuvent toutefois être relevées. La faible motivation des élus s'est dans l'ensemble nourrie de l'absence d'une ressource affectée contrairement à la situation en transport urbain.

2.3. Propositions

2.3.1. Une organisation institutionnelle au service de l'utilisateur

2.3.1.1. La définition de bassins de déplacement

L'élargissement des bassins d'emploi, le développement de la périphérie des villes font apparaître de vastes territoires (zones d'habitat, zones d'activités, grands équipements publics, sites touristiques et de loisirs) dépendant de pôles urbains. Or les limites des PTU ne correspondent généralement ni à l'évolution actuelle et prévisible des espaces ni à la réalité des flux de transport.

Une approche nouvelle privilégiant la réalité des déplacements de l'utilisateur, devrait compléter une vision trop institutionnelle de l'organisation des transports publics.

Il conviendrait de développer des outils de connaissance et de diagnostic qui permettent une approche globale des déplacements à l'échelle de "bassins de déplacements" qui intègrent villes-centres, banlieue et zones péri-urbaines en développement, indépendamment des frontières communales ou intercommunales.

2.3.1.2. Caler l'organisation institutionnelle sur les bassins de déplacement

En fonction des bassins de déplacements ainsi définis, les structures de coopération et de gestion intercommunale correspondantes devraient être déterminées en privilégiant la satisfaction des besoins de l'utilisateur.

Cette approche par l'utilisateur permettra notamment d'éviter les conséquences artificielles de certains mécanismes (PTU) en instituant une autorité organisatrice, selon des formules variables (syndicats mixtes, délégation de compétence à une autre autorité organisatrice etc...) épousant au plus près les contours du bassin de déplacement. Des démarches de ce type se développent déjà (Nord/Pas de Calais- Combe de Savoie).

Sans remettre en cause les différents échelons de responsabilité dans le domaine de transports, il est nécessaire de favoriser la création d'instances plus ou moins formelles capables de garantir la concertation et la coordination : syndicats mixtes, associations de la loi de 1901, Conférences permanentes, syndicats mixtes d'études et de programmation, coordonnant l'intervention des réseaux.

Toutes ces instances devraient en outre contractualiser entre elles par objectif (répartition de l'offre de transport, intégration des tarifications etc...). Le protocole d'accord conclu en Provence/Alpes-Côte d'Azur entre la région et les départements peut être cité à titre d'exemple.

La palette de structures de coopération intercommunale, complétée récemment par la loi du 6 février 1992, paraît complète. L'assouplissement des mécanismes d'adhésion et de délégation de compétence à ces structures prévu par cette loi, doit favoriser leur développement et lever les réticences fréquentes des élus.

2.3.2. Pour un Etat plus présent

La décentralisation des compétences dans le domaine des transports a conduit à un effacement de l'Etat qui s'avère préjudiciable, l'enchevêtrement des compétences entre autorités organisatrices nécessitant une régulation forte. Sans remettre en cause les principes et les compétences issues de la décentralisation, les missions de l'Etat au niveau régional (Préfet de région et DRE) devraient être redéfinies.

L'Etat pourrait davantage jouer un rôle de conciliation et d'arbitrage en cas de conflit entre collectivités locales (ex. extension des PTU) et éventuellement se substituer à elle en cas de non accomplissement de leurs obligations sur le modèle de ce qui par exemple a été institué dans la loi d'orientation sur la ville. Il pourrait également conditionner l'attribution de ses aides à la mise en oeuvre des dispositifs qu'il juge utile à la satisfaction de ses objectifs. : ex. structure de concertation intercommunale, PDU, schéma régional de transport. Enfin sa capacité d'intervention financière devrait être rétablie selon des formules analogues au contrat de modernisation de façon à stimuler certaines initiatives (ex: modernisation du transport scolaire).

2.3.3. La région : Echelon de cohérence et autorité organisatrice

2.3.3.1. La région "chef de file"

L'article 4 de la LOTI fournit les bases juridiques pour que la région développe un rôle de prévision et de cohérence en instituant des schémas de développement de transport à partir d'une approche multimodale qui tienne compte des orientations nationales et locales d'aménagement. Cette disposition n'a pratiquement pas été suivie d'effet.

L'article 22 de la LOTI prévoit par ailleurs l'institution de plans régionaux de transport qui pour l'essentiel se sont résumés, quand ils existent, à la liste des lignes ferroviaires faisant l'objet du conventionnement, hors de toute approche prévisionnelle et multimodale.

L'existence d'un échelon de cohérence intermédiaire entre l'Etat et la commune s'impose, essentiellement pour organiser la complémentarité des compétences juxtaposées par les textes, permettre une meilleure satisfaction de la demande de l'utilisateur et une optimisation des moyens disponibles.

Dans le cadre des institutions actuelles (région-département-commune) dont la réforme n'est pas ici proposée, la région apparaît le meilleur niveau possible, sous réserve des articulations interrégionales nécessaires.

En effet • La loi a dévolu des compétences à la région dans le domaine de l'aménagement ce qui conduit à renforcer de façon connexe son rôle pour les transports qui constituent un élément essentiel des politiques d'aménagement.

• La mécanique des contrats de plan Etat-région renforce le rôle de prévision et de programmation de la région en particulier pour les infrastructures de transport. Il est donc nécessaires que celle-ci se dote des outils de cadrage permettant la définition de sa politique.

• L'accès au réseau TGV, qui devient progressivement un des principaux objectifs d'organisation des autres réseaux doit être conçu et coordonné à un échelon qui peut être la région comme le prouve l'expérience en cours du Nord-Pas de Calais.

Sans déroger aux dispositions de la loi du 7 janvier 1973 sur les compétences locales qui pose le principe de la non-tutelle d'une collectivité locale sur une autre, il convient donc de reconnaître à la région un rôle de chef de file des différentes autorités organisatrices pour favoriser la cohérence de leurs interventions.

Le principal instrument d'action de la région pourrait être l'élaboration d'un schéma directeur multimodal d'aménagement et de transport.

2.3.3.2. Un schéma régional d'aménagement et de transport

Ce schéma régional d'aménagement et de transport devrait :

- être un outil prévisionnel des besoins de transport en prenant en compte l'évolution des données démographiques et économiques de la région et les perspectives d'aménagement.
- être largement concerté avec les autorités organisatrices départementales et communales, les différents opérateurs et usagers du transport, de façon à ne pas exprimer les seules priorités du Conseil régional.
- définir les orientations stratégiques de la région dans le domaine de l'aménagement et du transport.
- définir les caractéristiques d'un réseau de transport collectif régional ce qui permettrait en assurant la cohérence des interventions départementales et communales d'aborder notamment en amont les problèmes liés à l'extension des PTU, à la création des noeuds d'échanges intermodaux, à l'intégration des tarifications, etc....
- être cohérent avec les schémas nationaux de transports et être si possible en phase avec le contrat de plan Etat/SNCF.

Il pourrait être envisagé qu'en cas de défaillance de la région le pouvoir d'initiative de ce schéma revienne, sous certaines conditions, à l'Etat. Les autorités de l'Etat au niveau régional devraient en tout état de cause avoir un rôle important dans l'élaboration de ce schéma régional.

2.3.3.3. Développement et rééquilibrage des conventions SNCF-région

a/ Un recours large aux dispositions de la LOTI sur le conventionnement ferroviaire

L'article 22 de la LOTI a prévu la possibilité pour les régions de devenir autorité organisatrice et de conventionner les services régionaux ferroviaires de la SNCF (services omnibus).

Les services régionaux ferroviaires concernés sont gérés par la SNCF en application de son cahier des charges et bénéficient des contributions suivantes à l'exception du Nord-Pas de Calais qui a passé une convention du type risques et périls.

- L'Etat apporte une subvention annuelle globale forfaitisée garantissant l'équilibre d'exploitation du service ferroviaire à l'année de référence 1985.

- Les régions ayant signé une convention assument la responsabilité financière du développement de l'offre ferroviaire, l'évolution des charges à service constant restant de la responsabilité de la SNCF.

Globalement l'Etat apporte à la SNCF une contribution de 3700 MF par an en complément des recettes commerciales de 1989 MF (hors prise en charge des tarifs sociaux de 789 MF.) pour une dépense totale de 6700 MF. (sans les charges d'infrastructures). Les régions ont progressivement développé leur contribution aux investissements en matériel (106 MF sur 523 MF). Le taux de couverture moyen R/D est progressivement passé de 39,8 % en 1987 à 41 % en 1991.

La procédure facultative instituée par la LOTI a incontestablement été un succès : toutes les régions à l'exception de la région Poitou-Charentes ont passé une convention et ont procédé à leur renouvellement pour la moitié d'entre elles à partir de 1991. Les objectifs initiaux (60% du trafic conventionné à la fin 1989) ont par ailleurs été largement dépassés. Les régions ont étendu leur partenariat à la modernisation du matériel roulant, des infrastructures, à l'information et au confort des usagers. Le renouvellement progressif des conventions a permis une restructuration de l'offre plus ambitieuse autour d'objectifs d'aménagement du territoire régional. Les services régionaux ont fait l'objet d'une intégration progressive dans le système "TER" (transport express régional) unifiant le matériel, l'information (guides, 3615 TER), la livraison des voitures, etc... et comprenant des liaisons routières, voire maritimes parfois, utilisant le même logo. La clientèle, qui n'a cessé de croître, a sanctionné favorablement cet effort d'adéquation aux besoins. Ainsi, l'offre a augmenté de 20% entre 1976 et 1990 et le trafic de 50%. L'âge moyen du parc est passé de 26 ans en 1983 à 17 ans en 1992. Le taux de couverture des dépenses par les recettes s'est amélioré dans toutes les régions atteignant près de 52 % en PACA. Les services régionaux représentent environ 13% de l'activité "voyageurs" de la SNCF (6,7 milliards de voyageurs/km).

b/ Vers un partenariat plus équilibré et plus responsable

- Un partenariat mal équilibré

Tout en soulignant sans restriction la compétence de la SNCF, les régions signalent toutefois le déséquilibre existant entre le poids institutionnel et technique de l'entreprise et les moyens modestes dont elles disposent. Sauf dans quelques cas limités, l'expertise régionale indépendante est quasi-inexistante. Cette situation est autant due au monopole de la technique ferroviaire par la SNCF qu'à la volonté insuffisante des régions de devenir de véritables autorités organisatrices.

- Faire des régions de véritables autorités organisatrices

L'absence fréquente de politique régionale des transports, le poids de l'expertise de la SNCF, l'absence de concurrence dans le choix de l'exploitation ferroviaire empêche actuellement les régions d'être de véritables autorités organisatrices multimodales.

L'élaboration des schémas régionaux de transport et d'aménagement auxquels devrait être articulée la convention avec la SNCF (cf. § 2.3.2.2.) devrait permettre de renforcer le rôle de la région.

- Renforcer la capacité d'expertise régionale

Le renforcement de la capacité d'expertise régionale ne doit pas avoir pour objet d'organiser un contre-pouvoir technique par rapport à la SNCF, ce qui serait sans doute inutile et illusoire, mais de disposer d'un outil de dialogue d'un niveau de compétence suffisant, capable d'analyser les besoins de transport de la région, de proposer les objectifs et d'étudier les réponses de la SNCF. Les Directions régionales de l'équipement, absentes du dispositif actuel, ont sans doute un rôle à jouer dans ce domaine.

- Ouvrir le choix de l'exploitant

Actuellement la liberté de choix de l'exploitant ferroviaire n'existe pas contrairement à la situation dans le domaine routier. Or le choix de l'opérateur est un élément important dans l'exercice des responsabilités d'autorité organisatrice. Des expériences limitées d'exploitation ferroviaire par des opérateurs privés existent dans certaines régions (Bourgogne, Bretagne) mais elles s'apparentent davantage à de la sous-traitance en raison de l'absence d'autonomie commerciale et technique de ces sociétés par rapport à la SNCF. Cette absence de concurrence n'incite pas à la mise en place de formules de dessertes ferroviaires plus économiques et plus attractives sur les lignes secondaires.

Il s'agit là d'un point particulier dans un débat plus général ouvert au niveau de la CEE sur l'ouverture de la concurrence ferroviaire. Sans méconnaître les difficultés qu'une telle ouverture présente vis-à-vis de la cohérence des réseaux, son développement progressif et prudent pourrait être envisagé pour les dessertes régionales à partir des expériences en cours.

- Vers plus de responsabilité et de transparence financière.

Le transfert de responsabilité à la région en tant qu'autorité organisatrice devait normalement impliquer le transfert de ressources correspon-