

n° 2002-0293-01

mars 2004

## Evaluation de la politique de l'Etat en faveur des transports collectifs urbains de province

**Evaluation de la politique de l'Etat en faveur  
des transports collectifs urbains de province**

**Hubert PEIGNE,**  
Ingénieur général des ponts et chaussées

**Gérard SYLVESTRE,**  
Inspecteur général de l'équipement

**Destinataire**

**Le Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**

La Défense, le - 5 MARS 2004

ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
du Logement  
du Tourisme  
et de la Mer



conseil général  
des Ponts  
et Chaussées  
Vice-présidence

**Le vice-président du conseil général des ponts et  
chaussées**

à

**Monsieur le ministre de l'équipement, des transports,  
du logement, du tourisme et de la mer**

**objet : Evaluation de la politique de l'Etat en faveur des transports collectifs urbains de  
province (TCU)**

**référence : Affaire CGPC n° 2002-0293-01**

**affaire suivie par :** Hubert PEIGNE – CGPC 3è section  
tél. 01 40 81 68 52, fax 01 40 81 23 93  
mél. hubert.peigne@equipement.gouv.fr

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport issu des travaux de l'instance d'évaluation mise en place pour répondre à votre demande du 23 mai 2002 relative à la politique de l'Etat en faveur des Transports Collectifs Urbains de province.

Cette instance présidée par M. Hubert PEIGNÉ et animée par M. Gérard SYLVESTRE a mené son étude à partir de l'examen approfondi de cinq cas de politiques de transports urbains dans cinq agglomérations, différentes tant par l'importance démographique que par la nature et le degré apparent de réussite des politiques suivies depuis le début des années 1970 : Angoulême, Lyon, Poitiers, Reims et Strasbourg.

Le rapport note, au passage, que le modèle de développement et le mode d'intervention de l'Etat pendant trois décennies ont certes largement réussi, mais qu'ils ne répondent sans doute plus correctement aux défis de notre époque. La décentralisation se renforce, mais les préoccupations de développement durable remettent au premier rang les enjeux globaux de la gestion des transports et de l'organisation des déplacements de personnes et de marchandises en ville. Un nouveau contrat entre l'Etat et les collectivités locales devra être conçu qui permette que soient menées des politiques de déplacements urbains respectueuses des ambitions et des priorités tant nationales que locales.

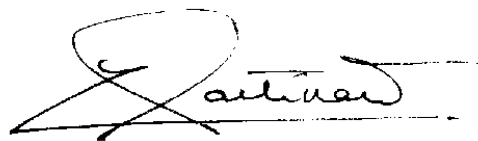
Pour atteindre cet objectif, le rapport formule cinq recommandations :

- des procédures nationales, adaptées au cadre de fonctionnement des collectivités locales, doivent remettre régulièrement parmi les dossiers prioritaires de celles-ci le dossier des transports et déplacements urbains.
- les aides financières éventuelles de l'Etat doivent être concentrées sur les opérations décisives, engageant le long terme, par exemple les premières lignes de TCSP en villes moyennes, ou encore des innovations organisationnelles importantes.

- les contrats d'objectifs passés par l'Etat avec les collectivités territoriales doivent l'être par des instances intersectorielles aptes à prendre en considération l'ensemble des éléments afférents au système de déplacement.
- l'Etat peut envisager de confier à des partenaires certaines missions de normalisation technique ou d'harmonisation mais il doit par ses services déconcentrés conserver son rôle et sa présence de « personne ressource » et faciliter les rapprochements et la coordination des acteurs, en particulier ceux sur lesquels il a une autorité, comme la SNCF.
- enfin l'Etat, par ses services, doit faire entendre sa parole à des moments clés et sur des points majeurs comme le porter à connaissance, la production d'indicateurs et d'argumentaires motivés et prendre l'initiative d'évaluations a posteriori des politiques locales.

Tels sont résumés les éléments majeurs de ce rapport que j'adresse par ailleurs à M. le directeur du personnel, des services et de la modernisation, à M. le directeur des transports terrestres et aux membres de l'instance d'évaluation.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.



Claude MARTINAND

## Diffusion du rapport n° 2002-0293-01

- le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le directeur du personnel, des services et de la modernisation	2 ex
- le directeur des transports terrestres	2 ex
- les membres du groupe technique :	
- François Dupouy (communauté de communes de Reims)	1 ex
- Lucien Durand (SYTRAL)	1 ex
- Bernard Charrier (communauté d'agglomération du Grand Angoulême)	1 ex
- Alain Meneteau (communauté urbaine de Strasbourg)	1 ex
- Hervé Dupont (communauté d'agglomération de Poitiers)	1 ex
- Chantal Duchene et Réginald Babin (GART)	1 ex
- Jean-Marc Offner (LATTIS – ENPC)	1 ex
- Maurice Abeille (CERTU)	1 ex
- Hubert Peigné (CGPC)	1 ex
- Gérard Sylvestre (CGPC)	1 ex
- Jacques Lombard (MIGT 10)	1 ex
- Daniel Mourier (MIGT 6)	1 ex
- Jacques Sichertman (CGPC)	1 ex
- Marc d'Aubreby (DRDE Champagne-Ardenne)	1 ex
- Michel Deffayet (DDE Rhône)	1 ex
- André Denis (DRDE Vienne)	1 ex
- Christian Vinclair (DDE Charente)	1 ex
- Bernard Schwob (DRDE Bas-Rhin)	1 ex
- Patrick Labia (DTT/TC)	1 ex
- François Dubois (DTT/TC2)	1 ex
- Jean-Jacques Faure (DTT/TC2)	1 ex
- Arnaud Demay (DTT/TC2)	1 ex
- Bernard Perret (CGPC/S6)	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- Mme la présidente et MM les présidents et les secrétaires de sections du CGPC	12 ex
- archives	1 ex

**ÉVALUATION  
DE LA POLITIQUE DE L'ÉTAT  
EN FAVEUR DES  
TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS  
DE PROVINCE**

Janvier 2004

Conseil Général des Ponts et Chaussées

## SOMMAIRE

*1<sup>e</sup> partie introductive*

## Une démarche d'évaluation partenariale :

Les attendus de l'évaluation .....	3
Méthode de travail .....	4

*2<sup>e</sup> partie*

## Cadre d'analyse et terrains :

## La promotion des TCU, une politique publique à la fois locale et nationale

Trente ans de politiques de l'Etat .....	7
Des interrogations ciblées .....	9
Synthèse des études de cas .....	17

*3<sup>e</sup> partie*

## Bilan : une place incontestée mais ambiguë de l'Etat promoteur des TCU

Un succès sectoriel reconnu .....	22
Des attentes réitérées .....	24
Un déficit d'évaluation <i>a posteriori</i> des politiques locales.....	26
Services déconcentrés : des mobilisations contrastées .....	27

*4<sup>e</sup> partie*Perspectives : une philosophie renouvelée de l'action de l'Etat  
et de l'intérêt général ?

Deux cas d'école : intermodalité et innovation.....	31
Qui travaille pour qui ? .....	32

*5<sup>e</sup> partie conclusive*

Synthèse .....	33
Recommandations .....	33

Liste des annexes .....	36
-------------------------	----

## *f partie introductive*

### **Une démarche d'évaluation partenariale**

Au titre de son programme 2002, le conseil de l'évaluation du ministère de l'Équipement a décidé de réaliser une évaluation "relative à la mise en œuvre des politiques publiques de transport urbain à l'égard de l'objectif de priorité aux transports collectifs". Les attendus de l'évaluation et l'organisation retenue ont favorisé une démarche d'évaluation partenariale.

#### **Les attendus de l'évaluation**

Par lettre du 23 mai 2002, le vice-président du conseil général des ponts et chaussées et le directeur du personnel, des services et de la modernisation du ministère de l'Équipement ont demandé que soit évaluée, à partir de quelques exemples, l'efficacité de la politique du ministère dans la mise en œuvre de la priorité donnée aux transports collectifs urbains (TCU).

Limitée aux TCU de province (le cas de la région parisienne fait l'objet d'orientations spécifiques, partiellement différentes de celles des autres régions), cette évaluation retient trois axes de travail :

- le niveau de mobilisation des services du ministère dans la mise en œuvre des instruments propres aux transports collectifs,
- la prise en charge par les autorités décentralisées de la politique menée par l'État,
- la pertinence et l'efficacité des instruments du ministère.

À l'intérieur de ces axes, il est demandé d'étudier des éléments plus spécifiques. Ainsi peut-on retenir :

Pour le premier axe :

- les moyens en personnel mobilisés par les services déconcentrés, le réseau scientifique et technique, l'administration centrale, et leur niveau d'adaptation aux objectifs poursuivis ;
- la position des services en matière de contrôle, d'accompagnement ou d'évaluation des actions et leurs impacts sur les décisions prises ;
- la cohérence obtenue avec les autres politiques du ministère (logement, urbanisme...).

Pour le deuxième axe :

- l'organisation des collectivités pour prendre en charge les TCU ;
- leurs choix en matière d'actions de développement, d'investissements ou de fonctionnement ;
- les effets des mesures prises ;
- la prise en compte des publics en difficulté.

Pour le troisième axe :

- le degré de responsabilité ressenti par les collectivités par rapport à l'action de l'État et plus particulièrement leur opinion sur les outils mis à leur disposition ;
- l'effet des aides à l'investissement sur l'encouragement au développement des TCU.



- la priorité donnée aux transports en site propre par rapport aux instruments de qualité de service ;
- la valeur des Plans de Déplacements Urbains (PDU) dans l'objectif de développement des TCU.

Cet aperçu non tout à fait exhaustif de l'étude demandée montre son ampleur. C'est pourquoi l'équipe en charge du projet a concentré l'analyse sur ce qui lui semblait aujourd'hui prioritaire. En effet, s'attachant à suivre la suggestion d'une investigation à partir de quelques exemples, elle a constaté que cette méthode – au demeurant fort instructive – conduisait à sélectionner de fait un certain nombre d'éléments. L'importance justifiée par la loi qu'elle a été amenée à “ donner ” aux collectivités locales (groupes locaux notamment) a ainsi largement orienté l'équipe vers ce qu'elle a considéré comme l'essentiel.

### Méthode de travail

Les politiques de transport collectif urbain, en province, relèvent de l'initiative des collectivités locales. Certes, un cadre d'orientations générales (planification, ressources) existe par la volonté du législateur, l'administration centrale dispose d'outils d'orientations<sup>1</sup>. Mais les actions de l'Etat se sont toujours combinées avec la responsabilité en dernière instance des autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) en matière de choix techniques et financiers.

#### *Auto-évaluations locales*

Aussi est-il apparu légitime que l'évaluation des politiques de l'Etat en faveur des transports collectifs urbains de province s'effectue de manière partenariale avec ces autorités organisatrices. Le Groupement des Autorités Responsables de Transport (Gart) a donc été associé à l'opération dès son origine et cinq AOTU ont bien voulu y participer : la Communauté d'agglomération du Grand Angoulême (Comaga), la Communauté d'agglomération de Poitiers (Cap), la Communauté de communes de l'agglomération de Reims (CCAR), la Communauté urbaine de Strasbourg (Cus), le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (Sytral). Ces cinq agglomérations – contrastées par leur histoire politique et institutionnelle, leur forme de développement urbain, leurs politiques de transport – ont ainsi constitué sinon un échantillon représentatif du moins une variété de cas suffisante pour appréhender la diversité des jeux et enjeux à l'œuvre dans les actions de l'Etat en faveur des TCU.

Cette organisation partenariale, indispensable à l'appropriation de la démarche par les collectivités territoriales, a commandé la méthodologie de l'évaluation. Deux niveaux ont été distingués : un niveau national chargé du pilotage de la démarche ; un niveau local responsable des travaux d'évaluation – *de facto* d'auto-évaluation – proprement dits. Le comité technique national s'est

---

<sup>1</sup> Dès avant les lois de décentralisation de 1982 d'ailleurs, les autorités organisatrices de transport urbain, généralement des établissements publics de coopération intercommunale, disposaient en la matière d'une compétence pleine et entière (la loi de 1979 sur les transports publics d'intérêt local formalisant des contrats-types pour organiser les rapports entre autorités organisatrices et entreprises exploitantes n'a jamais été véritablement appliquée). Seul l'encadrement tarifaire pouvait - en théorie plus qu'en pratique eu égard aux dérogations négociables - être apprécié comme un obstacle aux libertés locales.

composé de membres du CGPC, de la DTT, du Certu, du Gart, ainsi que de représentants des cinq autorités organisatrices parties prenantes de la démarche. Le CGPC et la DTT ont par ailleurs fait appel à un chercheur du Latts<sup>2</sup> pour le cadrage méthodologique.

### *Montée en généralité*

Au niveau local, chaque comité s'est organisé en fonction du contexte, sous la co-animation de l'autorité organisatrice et de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE). Un cahier des charges a été élaboré (voir annexes), guide pour les auto-évaluations locales. Celles-ci ont été effectuées de différentes manières, certains comités locaux procédant par auditions après un premier recueil d'informations de base, d'autres groupes préférant confier l'essentiel du travail à un organisme spécifique (agence d'urbanisme, DDE), le rapport étant ensuite approuvé collectivement. Les cinq évaluations locales une fois achevées, une analyse transversale a été menée par le comité technique, mettant en exergue un certain nombre de thématiques clés. Un séminaire s'est ensuite tenu à Angoulême les 7 et 8 juillet 2003, réunissant une soixantaine de personnes, afin de valider et de hiérarchiser ces sujets de préoccupations (voir compte-rendu en annexe). Il s'agissait aussi par cette rencontre, au-delà des spécificités propres à chaque agglomération étudiée, d'ouvrir une réflexion permettant de préciser diagnostics et propositions, soulignant les points d'accord et les questions en débat.

### *Plan du rapport*

Le présent document s'est donc nourri à la fois des évaluations locales, résumées cas par cas en fin de 2<sup>e</sup> partie, et des analyses générales discutées et argumentées lors du séminaire d'Angoulême. Lorsque la thématique s'y prêtait, les conclusions de travaux préexistants ont aussi pu alimenter la réflexion.

Le propos se développe en trois temps : le cadre global des politiques de transport urbain est d'abord rappelé puis les cinq monographies succinctement résumées ; exposé général et études de cas mettent en évidence le caractère à la fois local et national des actions de promotion des transports collectifs urbains (2<sup>e</sup> partie). Le bilan est ensuite dressé, qui souligne la place incontestée mais ambiguë de l'État promoteur des TCU et tente d'explicitier les fonctions remplies par ses interventions (3<sup>e</sup> partie). Des perspectives sont alors développées, prenant en compte la diversité des ressources et compétences mobilisables par l'État pour participer à la promotion des TCU ; un appel à une philosophie renouvelée de l'action étatique est ainsi lancé (4<sup>e</sup> partie). La conclusion synthétise enseignements de l'évaluation et propositions subséquentes, les confrontant aux réflexions parallèlement menées sur des thématiques connexes (5<sup>e</sup> partie).

---

<sup>2</sup> Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, dépendant du CNRS, de l'ENPC et de l'université de Marne-la-Vallée.

*2<sup>e</sup> partie***Cadre d'analyse et terrains :****La promotion des TCU, une politique publique à la fois locale et nationale**

Déclarées d'intérêt national au début des années soixante-dix, les politiques concernant les transports collectifs urbains sont déterminées, directement ou indirectement, par les décisions d'un nombre important d'acteurs tant nationaux que locaux. La méthode des auto-évaluations a permis de s'interroger non sur la pertinence des interventions de l'Etat mais sur leur efficacité dans l'accompagnement et l'orientation des actions des autorités organisatrices en faveur du développement des TCU.

**Trente ans de politiques de l'Etat**

Comprendre le rôle joué par les politiques de l'Etat en faveur des TCU implique une connaissance du contexte dans lequel ces actions se sont déroulées. Depuis trente ans, trois périodes se distinguent, qui dessinent des configurations évolutives des relations entre le national et le local.

*Trois décennies singulières*

Durant les années soixante-dix, il s'agit de relancer le transport collectif mis à mal, d'abord en région parisienne puis en province, par l'accroissement des taux de motorisation des ménages français et les difficultés financières à moderniser les conditions d'exploitation des réseaux. Les entreprises gestionnaires, représentées par l'Union des Transports Publics (Utpur à l'époque), et les collectivités locales, par la voix de plusieurs grands Maires, en appellent à l'Etat, déjà sensibilisé à la question du transport urbain par les importants mouvements sociaux d'usagers de la fin des années soixante en région parisienne. Le Versement-Transport (VT), créé en 1973 pour les grandes villes de province, sera l'outil majeur du renouveau des TCU<sup>3</sup>. De petites équipes associant techniciens de l'administration centrale et des collectivités locales s'attachent avec pragmatisme à faire évoluer le cadre contractuel des relations entre exploitants et autorités organisatrices.

Cette relance des transports collectifs urbains – selon des moyens conventionnels ou par l'usage de technologies nouvelles – peut être qualifiée de politique nationale mise en œuvre au niveau local. L'Etat prescrit et enjoint, même si les décisions d'agir restent aux collectivités territoriales.

Durant les années quatre-vingt, la question des déplacements urbains demeure d'actualité nationale, en particulier à travers la Loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) de 1982, mais

---

<sup>3</sup> Le VT représente en moyenne, hors Ile-de-France, 46 % des capacités en investissement et fonctionnement des AOTU, les recettes tarifaires ne représentant que 24 % des ressources des collectivités (source DTT 2003).

le mouvement de décentralisation, renforcé dans la deuxième partie de la décennie par le succès des idées néo-libérales, cantonne l'Etat dans une position d'incitateur.

La décennie suivante est celle de l'accompagnement des projets des AOTU par l'administration centrale. Même si la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Laure) de 1996 vient rappeler le caractère national et global des enjeux environnementaux liés au transport urbain, les initiatives ont changé de camp.

### *Vers l'Etat modeste*

Au début des années soixante-dix, le transport urbain est une affaire d'Etat. Le 6<sup>e</sup> plan (1971-1976) s'y attache. Le 7<sup>e</sup> plan institue les contrats de développement, qui vont renforcer les effets du Versement-Transport en permettant une augmentation de l'offre de transport. La circulaire du 28 septembre 1976 explicite les raisons d'un tel engagement :

“ Les transports urbains sont un volet important de la politique d'aménagement : le développement des zones périphériques, la réhabilitation des centres anciens ou historiques, la diminution de la pollution atmosphérique supposent qu'une action vigoureuse soit menée dans le domaine des transports et de la circulation. ”

Trois motivations essentielles font du développement de l'offre de transport collectif une ambition nationale : la réduction des inégalités sociales, l'amélioration de la qualité de la vie, les économies d'énergie. Il convient d'y ajouter, jusqu'à la fin des années quatre-vingt, des objectifs de politique industrielle : soutien des entreprises nationales à l'exportation (métro automatique, tramway standard français, etc.)

Aux contrats de développement succéderont les contrats de productivité puis de modernisation, enfin les conventions liées aux Plans de déplacements urbains (PDU). La logique d'aide de ces procédures apparaît au premier abord hétérogène. Les contrats de développement favorisent un accroissement de l'offre censé attirer une clientèle nouvelle. Mais une élasticité offre/demande décevante aura raison de cet improbable cercle vertueux (amélioration de la qualité de service, croissance de la fréquentation, augmentation des recettes, réduction des déficits)<sup>4</sup>. La recherche des gains de productivité aptes à améliorer les ratios recettes/dépenses ne sera pas non plus au rendez-vous des contrats de productivité. Par la suite vont s'ajouter d'autres préoccupations : politique de la ville à partir de 1989 (desserte des quartiers défavorisés), politiques de sûreté et sécurité sur les réseaux, adaptation des matériels aux personnes à mobilité réduite, intermodalité en parallèle à la montée en puissance des Régions et à la prise de conscience de l'étalement urbain.

La circulaire de 2001 marque le point culminant de ces priorités multicritères :

- accroissement du service à l'utilisateur,
- optimisation de l'intermodalité,
- respect des principes d'efficacité socio-économique,
- bonne intégration urbaine,
- réduction de la consommation énergétique,
- accessibilité à tous,
- prise en compte de l'ensemble des problèmes de sécurité,
- desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

<sup>4</sup> Voir pour une analyse des politiques de transport urbain jusqu'aux années 1990, *Les transports urbains en question : usages, décisions, territoires*, Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner, éd. Celse, Paris, 1990.

À l'origine focalisée sur l'augmentation de l'offre de transports collectif, dans un contexte de forte présence des instances centrales au niveau local, la politique nationale de promotion des TCU semble s'être peu à peu émoussée au fur et à mesure que ses préoccupations se diversifiaient (aménagement, environnement, social) et que les collectivités territoriales gagnaient en autonomie. **Appréciée en termes d'extension de l'offre<sup>5</sup>, l'action de l'Etat a été un succès, et ce d'autant plus que les autorités organisatrices n'ont jamais ou presque été contraintes dans leurs choix techniques ou organisationnels.** Mais cette politique de "guichet" n'a pas su s'adapter aux ambitions renforcées du développement durable et à la transformation structurelle des rapports entre l'Etat et le local.

Tel est le constat partagé par les observateurs de tous bords, qui se lit dans les travaux des chercheurs comme dans les comptes-rendus des colloques professionnels.

L'appel récurrent à la cohérence des actions locales, explicitement exprimé dès le renouveau du TCU dans les années soixante-dix mais assourdi par le succès sectoriel du développement de l'offre, retrouve ainsi une actualité inégalée. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de 2000 a placé la coordination entre planification spatiale et planification des déplacements au cœur de son projet, soulignant ainsi implicitement les échecs des tentatives précédentes en la matière.

**Mais les incertitudes de mise en œuvre des plans de déplacements urbains<sup>6</sup> témoignent des difficultés à renouveler les formes d'intervention de politiques publiques locales pour lesquelles l'Etat ne sait plus s'il peut ou doit encore manier la carotte, le bâton ou le sermon.** De la réponse à cette interrogation dépend l'interprétation que les historiens donneront des années 1970 à 2000 en matière de transport urbain : une parenthèse de trente ans, durant laquelle l'Etat s'est conjoncturellement invité sur les scènes locales pour remettre à niveau les réseaux (logique de "guichet", l'Etat acceptant peu ou prou toutes les demandes de subventions) puis a laissé les collectivités territoriales prendre seules en charge leurs politiques de déplacements ? Ou les prolégomènes balbutiants à une mobilisation structurelle de l'ensemble des acteurs, publics et privés, nationaux et locaux (ainsi qu'europeens), pour laquelle l'Etat doit faire l'*aggiornamento* de ses modes d'implication ?

### Des interrogations ciblées

Évaluer une politique publique consiste, de manière canonique, à comparer ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre<sup>7</sup>. Mais de quelle politique publique s'agit-il ici ? Et de quels objectifs ? Quel est le système d'acteurs concerné ?

---

<sup>5</sup> L'indicateur du nombre de kilomètres de lignes de transport collectif par habitant (au sein du périmètre des TCU) indique un quasi doublement en vingt ans pour les réseaux de province : 14 kms/habitant en 197 ; 26,9 en 1995 ; 26 en 2001 (statistiques Certu).

<sup>6</sup> Voir le *Bilan des PDU de 1996 à 2001*, Certu / Ademe 2002 ; *L'élaboration des Plans de déplacements urbains de la loi sur l'air*, LATTs (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés), 2003.

<sup>7</sup> Voir Bernard Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, Editions La Découverte, Paris, 2001.

*Le questionnaire évaluatif: l'efficacité des interventions de l'Etat*

Pertinence ou efficacité ; tels pouvaient être les critères centraux de l'évaluation. Considère-t-on que la promotion des TCU soit la finalité ultime de la politique de l'Etat évaluée ou qu'il s'agit d'un moyen au service d'ambitions en amont (par exemple la réduction des inégalités de mobilité dans les années soixante-dix ou la lutte contre les gaz à effet de serre aujourd'hui) ?

- Dans la première posture, la question centrale est: les impulsions (financières, procédurales...) de l'Etat ont-elles permis que les TCU se "développent" (quantitativement, qualitativement) plus que s'il n'était pas intervenu ? Quelle a donc été leur *efficacité* (au regard de cet objectif intermédiaire) ?
- Dans la seconde posture, la question devient : la promotion des TCU menée par l'Etat au profit des collectivités locales a-t-elle contribué à la résolution ou à la réduction des problèmes (d'inégalité sociale, de cadre de vie, de pollution...) auxquels les politiques mises en œuvre étaient censées répondre ? C'est alors de la *pertinence* de la politique de promotion des transports collectifs au regard de ces objectifs finaux que l'on discute.

La méthode d'auto-évaluation choisie par le comité de pilotage de la démarche a logiquement conduit à privilégier l'une des questions parmi celles initialement posées : " Les instruments mis à la disposition des autorités organisatrices de transports urbains correspondent-ils à leurs besoins ? " **C'est pour l'essentiel l'appréciation portée par les AOTU sur les instruments de l'Etat qui a été recueillie. Ce faisant, l'évaluation de la pertinence – qui aurait supposé une analyse des effets des politiques locales – n'a pas été effectuée.** Ce rapport ne répond pas à la question : était-il utile que l'Etat promeuve les TCU auprès des autorités organisatrices ? mais : les actions de l'Etat ont-elles influencé celles des collectivités territoriales en matière de développement des TCU ? À cette première question sur l'*effectivité* des politiques de l'Etat, s'en ajoute une deuxième sur leur *efficacité* (qui a à voir avec les coûts des moyens incitatifs utilisés) et une troisième sur leur *cohérence* (qui nécessite de prendre en compte l'ensemble des interventions de l'Etat participant directement ou indirectement à l'évolution des politiques locales de transport).

*L'Etat pluriel*

La Direction des Transports Terrestres, par sa sous-direction des transports urbains<sup>8</sup>, est l'administration centrale qui, à travers ses circulaires, concrétise les modalités de relation entre l'Etat et les autorités organisatrices selon les orientations fixées par le législateur. Mais bien d'autres acteurs publics centraux s'avèrent parties prenantes des politiques locales de déplacement, jouant ainsi un rôle plus ou moins direct dans le développement des TCU.

Au sein même du ministère de l'Équipement, d'abord, la Direction des Routes comme la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière interviennent dans la construction et l'exploitation d'infrastructures routières urbaines ou périurbaines. Ce faisant, elles pèsent sur l'évolution de la mobilité urbaine et du partage modal, donc sur le marché du transport collectif urbain. La Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat, pour sa part, interfère d'une double manière dans la problématique des déplacements : par son influence sur les politiques du logement, par l'organisation de la planification territoriale.

---

<sup>8</sup> Depuis les années soixante-dix existent à la Direction des Transports Terrestres les deux bureaux consacrés l'un aux transports collectifs en région Ile-de-France (anciennement région parisienne) et l'autre aux transports collectifs de province, dépendant aujourd'hui de la Sous-direction des Transports Collectifs, précédemment dénommée "Transports urbains, régionaux et départementaux" et encore auparavant "Service des transports urbains".

À côté de l'Équipement, les ministères de l'Intérieur, de l'Écologie, de la Ville, croisent régulièrement le dossier des TCU. Les lois cherchant à améliorer la coopération intercommunale ont ainsi participé à l'évolution du cadre institutionnel des TCU. Autre exemple, c'est à l'initiative du ministère de l'Environnement que la loi sur l'air de 1996 relançant les PDU a été élaborée. L'Ademe, par ses préoccupations d'économie d'énergie et de lutte contre les pollutions, a fait depuis longtemps du dossier "déplacements urbains" l'un de ses chevaux de bataille. De fait, l'on retrouve au niveau central la fragmentation organisationnelle qui rend si difficile au niveau local une "gouvernance" de la mobilité apte à prendre en compte systèmes de déplacements et systèmes de localisation, offres et demandes globales de transport.

C'est plus implicitement, mais pas moins intensément, que les administrations centrales concernées par le budget, les politiques industrielles (en particulier automobiles), la recherche et l'innovation, pèsent sur les choix nationaux et locaux concernant les déplacements et les TCU.

Cet Etat pluriel n'est naturellement pas avare de contradictions internes, chacune de ses parties constitutives possédant ses propres objectifs, ses propres partenaires et sa propre culture, susceptible de réinterpréter sectoriellement les politiques nationales globales éventuellement énoncées. Dès lors que la division du travail politico-administratif est commandée par les moyens – paradoxalement plus pérennes que les finalités –, cette situation a peu de chance d'évoluer. **La politique de l'Etat est la somme de politiques sectorielles, c'est en tout cas la situation qui prévaut dans les domaines qui intéressent la présente réflexion.**

### *Le système local d'action*

Au plan local également existe une diversité d'intervenants. L'AOTU ne représente pas, en pratique, le seul responsable de la politique des TCU. Il y a tout d'abord l'exploitant qui, s'il apparaît en tant que gestionnaire délégué juridiquement dépendant de l'autorité organisatrice, n'en conserve pas moins par ses capacités d'expertise et ses marges d'action une autonomie décisionnelle non négligeable. Probablement moins fréquente aujourd'hui que dans les années soixante-dix et quatre-vingts, la situation de "capture" du régulateur par le régulé (pour reprendre l'expression des économistes) reste une situation crédible lorsque l'AOTU ne peut ou ne veut traduire techniquement et politiquement ses compétences juridiques.

Les communes, même associées au sein d'un établissement public intercommunal, demeurent également dépositaires de pouvoirs non négligeables. En termes d'études ou de travaux, les agences d'urbanisme et les services techniques participent aussi à l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques de transport. Enfin, la quête d'intermodalité et les dynamiques spatiales transforment *de facto* départements et Régions en acteurs de ces politiques.

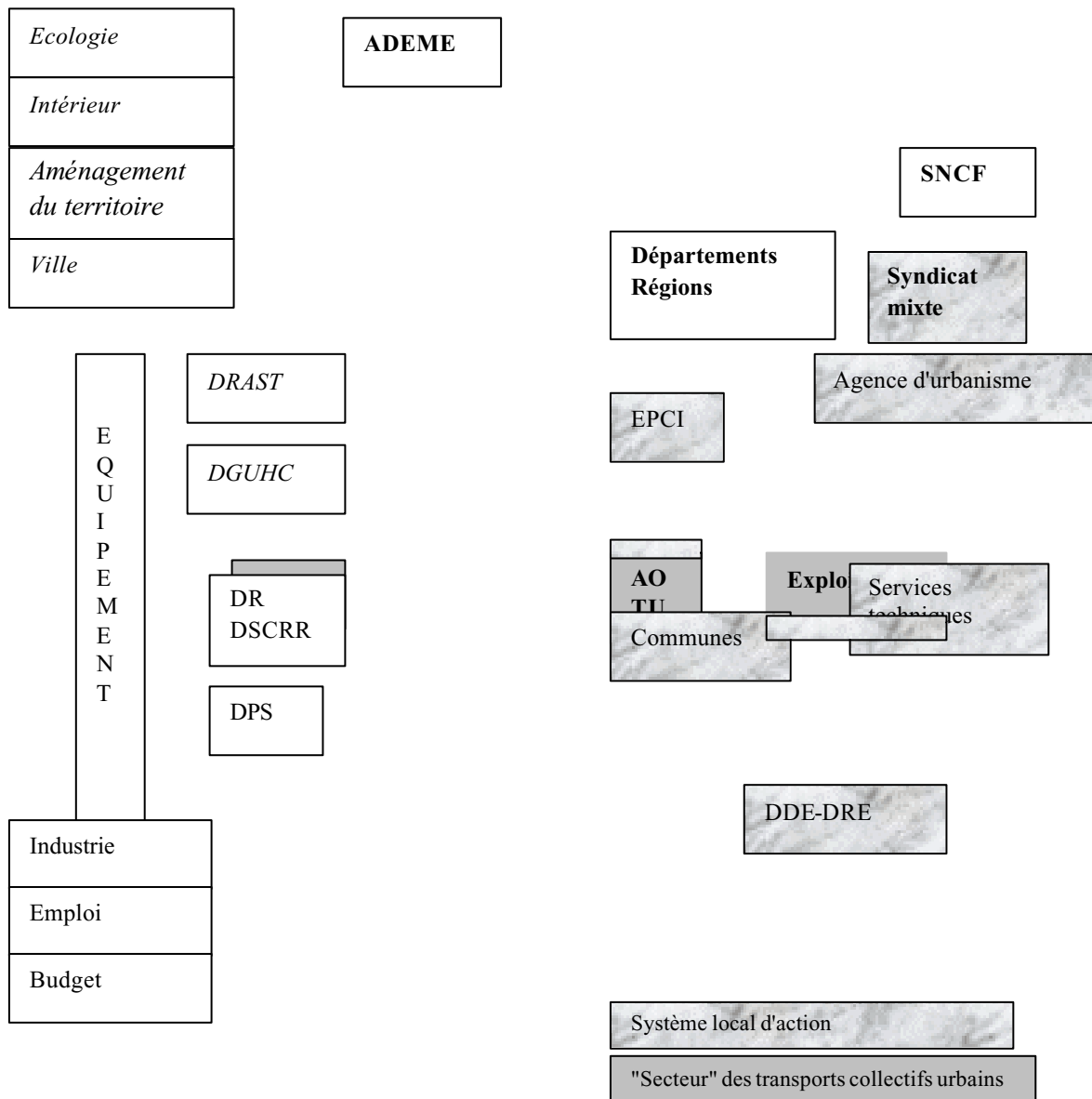
Représentants locaux de l'Etat, Directions Départementales ou Régionales de l'Équipement participent selon des modalités variées, suivant les contextes, à ces complexes systèmes d'actions locaux.

Le schéma ci-dessous propose un tableau synoptique des acteurs intervenant dans le développement des TCU. Le triptyque DTT / AOTU / Exploitants en forment le noyau dur ; ils constituent le "secteur" des transports collectifs urbains. Le système local d'action, pour sa part, regroupe autour du duo autorité organisatrice / exploitant les acteurs politiques et techniques participant directement ou indirectement aux politiques de transports collectifs : départements, Régions, syndicats mixtes de transport, SNCF interviennent à titre d'autorités organisatrices ou

d'exploitants à l'échelle supra-locale mais ont de plus en plus souvent affaire aux TCU, dans le cadre de l'intermodalité en particulier. Au niveau de l'administration centrale, certaines directions du ministère de l'Équipement et d'autres ministères se préoccupent directement des TCU dans le cadre de volets sectoriels de politiques nationales (environnement, aménagement du territoire, intercommunalité, quartiers sensibles, urbanisme, innovation...). Ce n'est qu'indirectement que d'autres politiques nationales poursuivant leurs objectifs propres affectent le secteur des TCU (par exemple une action de soutien à l'industrie automobile ou à celle du BTP).



SCHEMA DU SYSTEME D'ACTEURS RESPONSABLE DES MECANISMES  
DE PROMOTION DES TCU DANS LES AGGLOMERATIONS DE PROVINCE



**acteurs d'actions sectorielles TCU**

*acteurs de volets sectoriels TC de politiques nationales centrales ou "territorialisées"*  
acteurs de politiques nationales sectorielles hors TCU ayant des incidences sur le secteur TCU

### *Les moyens d'action de l'Etat*

Après les acteurs, les outils. L'Etat dispose, réellement ou virtuellement, d'un certain nombre de ressources (compétences) pour concrétiser ses politiques. Compte tenu du sujet traité, il semble judicieux d'en distinguer cinq.

- Les normes : l'Etat régalien fixe un cadre juridique (planification, fiscalité) national.
- L'argent : l'Etat financeur propose des subventions, assorties de conditions d'utilisation.
- La parole : l'Etat politique diffuse une doctrine, formalise des injonctions, transmet des prescriptions.
- Les hommes : l'Etat animateur, aux niveaux central et local, mobilise ses agents dans des fonctions d'organisation, de médiation ; il contribue à faire vivre des procédures.
- L'expertise : l'Etat savant produit des méthodes, des résultats d'évaluation, des exemples ; il participe à l'évolution des référentiels, des schémas cognitifs.

C'est lorsque l'Etat se trouve financeur mais aussi, parfois, régalien, qu'il manie la " carotte ". Le " bâton " est pour l'Etat régalien. Le " sermon " convient à l'Etat animateur, politique ou savant. Chacun de ces moyens d'intervention se traduit naturellement en ressources budgétaires mobilisées. Le sermon a un coût (des ressources humaines, de la production de savoir, de la formation...), le bâton également pour garantir son acceptabilité et son efficacité.

Chaque ressource possède aussi ses avantages du point de vue des missions que l'Etat s'attribue vis-à-vis des collectivités locales, ou que celles-ci lui reconnaissent. Inciter, promouvoir, c'est d'abord faciliter les décisions (décision d'implanter un site propre pour autobus, de transférer et moderniser une gare routière, d'étendre un périmètre de transport urbain, etc.). C'est ensuite favoriser une bonne décision, qui implique coordination, coopération et cohérence (mettre en service un tramway tout en régulant le stationnement des voitures particulières, permettre la desserte TC d'un lotissement, etc.). Ces deux types de fonction de l'intervention étatique ne font pas appel aux mêmes ressorts.

Pour faciliter une décision, il convient de fournir :

- de la " routine " : la décision va de soi parce qu'elle s'intègre dans des processus de travail ordinaires ;
- de la légitimité : la prise de décision est aidée par l'injonction ou la caution d'une autorité reconnue ;
- des occasions : des moments privilégiés sur l'agenda politique pour déclencher, accélérer ou relancer un processus.

Pour faciliter une bonne décision, les ingrédients sont quelque peu différents. Ils concernent :

- Le fonctionnement du système d'acteurs : en proposant des " tables rondes " liées à des procédures, en jouant le tiers acteur pour organiser des échanges, l'Etat favorise la coordination voire la coopération entre les divers partenaires.
- La circulation des informations et des idées : une décision bien " informée ", par la mémoire des études locales préexistantes, par l'évaluation d'actions développées dans d'autres contextes, par des résultats de recherche, a quelque chance d'être meilleure qu'une décision sans support cognitif.

- La sélectivité des aides, si l'Etat est en mesure de déterminer *a priori* la qualité d'une décision, soit en évaluant la portée spécifique soit en choisissant le type de projets susceptibles de recevoir une subvention.

Le tableau qui suit propose une esquisse de typologie, qui permet de visualiser toute l'étendue de la panoplie utilisable par l'Etat. Il dispose de ressources diversifiées, mobilisables selon des niveaux d'efficacité variables (+, ++, +++) au service de missions multiples. Ces + doivent naturellement être compris comme supports de réflexions et de discussions, évaluations impressionnistes plus qu'assertions définitives ou jugements normatifs. Ce sont par ailleurs des mesures relatives, chaque forme d'intervention de l'Etat étant susceptible de répondre à un moment donné à l'une de ses missions dès lors que les autres compétences s'avèrent conjoncturellement ou structurellement indisponibles.

C'est d'ailleurs l'un des messages importants qu'illustre le tableau : **les ressources ou compétences de l'Etat sont au moins partiellement substituables** (mais pas toujours fongibles !). L'Etat a toujours plusieurs manières de jouer ses rôles de facilitateur de (bonne) décision.

TABLEAU CROISE DES RESSOURCES/COMPETENCES ET DES FONCTIONS/MISSIONS DE L'ETAT

			L'Etat régalien : Cadre juridique et fiscal national  les <b>normes</b>	L'Etat financeur : Subventions  l' <b>argent</b>	L'Etat politique : Injonctions, prescriptions, doctrines  la <b>parole</b>	L'Etat animateur : Médiations (niveaux central et local) les <b>hommes</b>	L'Etat savant : Méthodes, évaluations (niveaux central et local) l' <b>expertise</b>
<b>Facilitateur de décision</b>	Routinisation		++	+			+
	Légitimation	Transfert d'impopularité *	+++		+	++	+
		Validation appui caution	+	++	++	+	++
	Déclencheur relanceur accélérateur		+	++	+	++	+
<b>Facilitateur de bonne décision</b>  <i>(coopération, coordination, cohérence)</i>	Fonctionnement du système d'acteurs	"Table ronde"	+			++	++
		Tiers acteur		+		++	
	Circulation des informations et des idées	"Mémoire"				+	++
		Problèmes, solutions			++	++	+++
	Aides sélectives à projets spécifiques (choix a priori ou contrôle a posteriori)			++		+	++

\* On entend par transfert d'impopularité le processus qui consiste pour un décideur à se défaire sur d'autres ("Bruxelles", "l'administration"... ) de la responsabilité d'une décision controversée. La Loi sur l'air a ainsi permis aux élus locaux de transférer à l'Etat l'impopularité éventuelle de mesures de restriction du trafic automobile : " C'est la loi qui nous l'impose ".

## Synthèse des études de cas

Qu'en a-t-il été concrètement de ces jeux d'articulation entre fonctions et ressources de l'Etat dans les agglomérations enquêtées ? Les cinq études de cas – qui ont toutes donné lieu à un document monographique – sont ici succinctement présentées, les traits caractéristiques de chacune d'entre elles étant plus précisément développés.

### *Angoulême*

*[Communauté d'agglomération du grand Angoulême]*

C'est en 1972 que commence à s'élaborer une politique volontariste des TCU. À cette date, en effet, s'effectue le regroupement de quatorze communes au sein d'un Syndicat Intercommunal du Grand Angoulême (Siga), qui prend en charge la compétence relative aux transports en commun de voyageurs. Il est probable que ce dynamisme intercommunal soit une conséquence indirecte de la réflexion menée par l'Etat à la faveur du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.

La DDE anime en 1974 et 1975 un travail de réflexion pluri-communale sur la programmation des opérations de transport en milieu urbain. Il s'agit en fait du dossier d'agglomération, tel que prévu par la Loi d'Orientation Foncière. Bien que jamais officiellement approuvé et non opposable, ce document a joué un rôle de référent pour la majorité des décideurs, tous les projets d'infrastructures réalisés depuis lors ayant été identifiés dans ce dossier.

En 1976, une étude détaillée de restructuration et de promotion des TCU est conduite par le Siga. Face à une offre inadaptée, le scénario retenu est une variante diamétrale du réseau (comme dans nombre d'agglomérations à la même époque, les terminus des lignes sont reportés du centre-ville vers les périphéries), avec des lignes complémentaires de rabattement. Aucune mesure n'est cependant prise pour donner la priorité aux TCU en centre-ville.

En 1977, la nouvelle municipalité d'Angoulême impulse la création par le Siga de la Société des Transports du Grand Angoulême (STGA) tandis que le recours au Versement-Transport est décidé en 1978. Un contrat de développement est signé avec l'Etat pour les années 1979 à 1981 puis prolongé jusqu'en 1983. Un certain nombre d'aménagements de voirie favorables au transport collectif sont réalisés. En 1983-84, le Siga bénéficie par ailleurs d'une aide de l'Etat pour la mise en place d'un Système d'Aide à l'Exploitation.

L'élaboration d'un PDU est lancée en 1986, mais la démarche n'aboutit pas. Un contrat de productivité est signé sur la période 1988-1991 (prolongé jusqu'en 1993), l'Etat apportant au Siga une aide de 30 % des dépenses liées à des aménagements de voirie et de lieu d'échanges ainsi qu'à des matériels d'information (temps d'attente aux arrêts et par Minitel).

En 1993, le District du Grand Angoulême (ayant remplacé fin 1989 le Siga) obtient une nouvelle aide de l'Etat dans le cadre de la politique de relance de la ville. Des aménagements divers et équipements d'information sont subventionnés par l'Etat à 50 %. En 1998, un PDU est entrepris. Un contrat de modernisation spécifique lié aux mesures de sécurité (vidéosurveillance) est signé pour 1999-2000 entre l'Etat et la Communauté d'Agglomération du Grand Angoulême (qui s'est substituée au District fin 1999), avec une aide de 50 %. En 2001, un nouveau contrat de modernisation spécifique lié au système billettique magnétique et sans contact est signé (aide de 30 %).

Le cas d'Angoulême est représentatif d'une agglomération dont le développement des TCU, parallèle à celui de l'intercommunalité, s'est avéré très en phase avec la politique de l'Etat. Dans les années soixante-dix, les démarches de planification formalisées par la Loi d'Orientation Foncière et suivies par les services déconcentrés de l'Etat initient et encouragent la réflexion. Puis les contrats successifs proposés par la DIT permettent à l'AOTU et à son exploitant de faire évoluer le réseau, avec une focalisation particulière dans le cas d'Angoulême sur les équipements électroniques et informatiques. L'Etat est un co-financeur quasi permanent, même si ses aides dans le cadre du contrat de développement (1979-1983) représentent la moitié des aides totales à l'établissement intercommunal en matière de TCU depuis vingt-cinq ans.

### *Lyon*

*[Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (Sytral)]*

L'histoire contemporaine des TCU à Lyon commence en 1973 avec le début de la construction des lignes A et B du métro, qui seront inaugurées en 1978. En 1983, les travaux de la ligne D débutent. Le système d'automatisation intégrale Maggaly est adopté, grâce à une subvention supplémentaire de l'Etat de 11 millions d'euros (le surcoût, initialement estimé à 33 millions d'euros, atteindra finalement 150 millions d'euros).

Lorsqu'en 1984 le Sytral s'engage dans l'élaboration d'un PDU, c'est en partie pour des raisons financières : on pense alors que l'Etat conditionnera l'obtention de subventions à l'existence d'un PDU. Dans ce contexte, les premiers documents sont établis par les techniciens sans grand soutien des élus. Puis l'alternance politique de 1986 viendra amoindrir la portée des PDU. Parallèlement, les communes de l'agglomération, méfiantes vis-à-vis d'une autorité organisatrice tout juste libérée de la tutelle préfectorale par la décentralisation, ne se sont engagées que prudemment dans la démarche.

Michel Noir, élu maire de Lyon et président de la Communauté urbaine en 1989, va se saisir du domaine des déplacements urbains, qui représente alors le premier poste d'investissement de l'instance intercommunale. Un budget de même ampleur que celui des infrastructures routières est consacré aux TCU. Le Sytral adopte en 1990 un Plan à Moyen Terme, puis la Communauté urbaine approuve en 1991 un Plan de Développement des Transports en Commun. L'Etat participe peu à ces démarches, même s'il continue à peser sur les dossiers locaux de multiples façons : contribution à l'élaboration du nouveau Schéma directeur, de 1985 à 1992 ; implication de la DDE dans le Dossier de Voirie d'Agglomération en 1992-93 ; collectes de données par une enquête-cordon en 1990 et la participation à l'enquête-ménages de 1995. Les résultats de cette enquête, soulignant la diminution de la part de marché des TCU malgré le fort développement de l'offre, contribuent à inciter la Communauté urbaine et le Sytral à relancer la démarche PDU, avant même les obligations de la Loi sur l'air. Le PDU est élaboré de 1995 à 1997. Des lignes de tramway sont prévues. Les lignes T1 et T2 sont inaugurées en 2000.

C'est désormais plus indirectement que l'Etat s'immisce dans le dossier des déplacements. En 2000, le Préfet de Région entame l'élaboration d'une Directive Territoriale d'Aménagement. La même année, le contrat de ville inclut un volet déplacements. Et par le programme "Mobilité urbaine pour tous" de 2002, l'Etat soutient le développement de services innovants de transport en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville et de leurs habitants.

L'Etat, traditionnellement très présent dans l'agglomération, a à l'évidence joué un rôle déterminant dans le développement et l'amélioration de la qualité du réseau de transport lyonnais par les subventions qu'il a accordées (plus de 220 millions d'euros sur les vingt dernières années).

En suscitant de nouvelles démarches de planification, il a par ailleurs facilité l'élaboration de politiques plus globales et plus cohérentes à l'échelle de l'agglomération. Selon les contextes politiques du moment, les ressources de l'Etat (son argent, ses techniciens) ont généralement accompagné, parfois orienté, des démarches locales se prévalant à raison de ressources également importantes, en particulier en termes d'expertise.

#### *Poitiers*

*[Communauté d'agglomération de Poitiers (CAP)]*

À la fin des années soixante-dix sont établis à Poitiers les instruments de la politique des TCU : le District décide en 1977 d'instaurer le Versement-Transport ; la "municipalisation" des transports urbains est effectuée par la création d'une Société d'Economie Mixte de transport en 1980. En 1985-86, un contrat de développement entre l'Etat et le District permet la restructuration du réseau et la création d'une voie mixte piétons-bus. Un autre contrat, de 1989 à 1991, finance à hauteur de 30 % des aménagements de voirie, la rénovation du dépôt, l'informatisation du service roulement et l'acquisition de deux autobus pour personnes à mobilité réduite (PMR). Un contrat de modernisation, 1994-1996, subventionne divers aménagements de voirie ainsi que la mise en service d'un Système d'Aide à l'Exploitation et à l'Information. Un troisième contrat, 1997-1999, comprend l'acquisition d'un véhicule PMR et de poteaux d'arrêt, la poursuite de l'installation de bornes escamotables et la mise en place de la vidéosurveillance dans les bus. Dans le cadre des aides de l'Etat à la mise en œuvre des PDU, une subvention est enfin accordée en 2002, notamment pour la création d'un couloir bus.

Régulièrement, l'Etat subventionne des études, pour le PDU (de première génération) en 1986-87 et en 1991-92, pour une enquête de stationnement (permettant de définir une nouvelle politique tarifaire en cohérence avec la politique globale des déplacements) en 1992-93, pour le PDU loi sur l'air entre 1996 et 2001. Il semble que ces études jouent un rôle non négligeable dans la relance régulière des réflexions locales sur les déplacements, particulièrement du point de vue des innovations organisationnelles.

#### *Reims*

*[Communauté de communes de l'agglomération de Reims (CCAR)]*

Trois périodes principales scandent la politique locale des déplacements. De 1982 à 1989, c'est le principe du "tout routier" qui prédomine. Un Plan d'Organisation des Déplacements décidé en 1984 permet d'améliorer la circulation automobile (système de régulation, parcs de stationnement, stationnement sur voirie au détriment des espaces piétons). Suivant la logique de la collectivité, l'Etat lance les premières études du "périphérique" de Reims, inscrit au Schéma directeur de 1974. Les partisans du TCU semblent absents.

De 1989 à 1996, une succession de mesures de diversification de l'offre échouent. D'abord l'épisode du tramway, projet porté par le Président de l'AOTU et l'exploitant, soutenu par l'Etat, rejeté au dernier moment (1991) par le Maire de Reims, dans un contexte institutionnel déséquilibré entre le District et la Ville. Puis, juste après cet échec, la validation (1992) d'un nouveau Schéma directeur pour lequel l'Etat, dans son porter-à-connaissance, s'est limité aux grandes infrastructures routières sans évoquer les TCU. Enfin un contrat de modernisation (signé en 1994 entre l'Etat et le District) qui aura pour seul emploi l'implantation de nouveaux poteaux d'arrêt pour un montant de 400 000 Francs).

Depuis 1996, le “traumatisme” de l’affaire du tramway s’estompant, un renouveau des transports collectifs s’esquisse avec le projet de site propre Croix-Rouge. Cette opération combine des financements de la DTT et de la Délégation Interministérielle à la Ville, suite à l’appel à projet<sup>9</sup> consécutif au Pacte de relance pour la ville présenté par le Premier Ministre début 1996. L’élaboration du PDU entreprise en 1997 permet de réengager plus globalement la réflexion sur les déplacements et les projets de TCSP, dans un contexte politique favorable : le Président du District a été élu Maire de Reims aux élections municipales de 2001 et les représentants de l’Etat s’impliquent fortement dans la démarche PDU.

La situation rémoise présente une série de positionnements inadaptés de la part de l’Etat : dans le dossier du tramway, l’Etat local n’a pas su analyser les enjeux politiques et institutionnels de la décision ; ensuite, la DDE s’est recentrée sur les infrastructures routières, ne se considérant probablement pas légitime pour faire remonter le dossier TCU à la surface et ne disposant par ailleurs que d’une expertise réduite en la matière. Le PDU Laure permettra en revanche à l’Etat local de retrouver son rôle de relais entre les politiques nationales et l’AOTU.

### *Strasbourg*

*[Communauté urbaine de Strasbourg (Cus)]*

L’histoire récente des transports urbains à Strasbourg se décline en deux phases bien différentes. De 1975 à 1988, c’est l’époque des décisions remises en cause, choix du tramway, puis du VAL, tous deux abandonnés. À partir de 1989, vient la période des réalisations : première puis deuxième ligne de tramway.

C’est lors de l’élaboration du SDAU, approuvé en 1973, que l’idée d’un réseau de transport en commun en site propre apparaît. Le schéma comme le dossier d’agglomération de 1975 appréhendent globalement la politique des transports (voirie et TCU), en concordance avec les choix d’urbanisme. Il est précisé en 1976 que le TCSP sera un tramway.

Mais il existait un préalable, souligné dans le dossier d’agglomération, à la réalisation du TCSP : un “contournement sud” routier. Or, la pression des commerçants du centre-ville pour faire en priorité une pénétrante (accès à la place des Halles, accompagné d’une opération de bureaux et de commerces avec parkings) puis le ralentissement brutal des programmes routiers de l’Etat à la suite du choc pétrolier de 1973 vont repousser aux calendes grecques la construction du contournement (le contournement autoroutier sera achevé en 1992). C’est donc, en partie, l’Etat qui peut être *a posteriori* considéré comme le fossoyeur du premier projet de tramway, dans un contexte où le transport en commun, non encore prioritaire, restait soumis aux aléas des décisions connexes.

La suite de l’histoire est connue : projet de VAL pour laisser l’espace du centre-ville à la voiture, puis reprise du projet de tramway au changement d’équipe municipale en 1989.

---

<sup>9</sup> L’appel à projets “Transports publics et intégration urbaine” a fait l’objet d’une très intéressante évaluation deux ans après son lancement. La synthèse du rapport d’évaluation note que “l’appel à projets a favorisé des approches plus globales des déplacements dans les quartiers par les opérateurs”. Néanmoins, “l’affaiblissement progressif des dynamiques partenariales a pu ralentir l’intégration de la thématique par les acteurs des transports et de la politique de la ville (...). Au regard de la démarche et des actions réalisées, l’opportunité de ce mode d’intervention est à questionner. Conçu comme une opération ponctuelle qui potentialise les initiatives, il doit être relayé par des politiques sectorielles pour donner la pleine mesure de sa pertinence (...). La circulaire de financement de la DTT prend [les déplacements dans les quartiers de la politique de la ville] désormais explicitement en compte...”



Le cas strasbourgeois apparaît illustratif d'une situation où l'Etat, prescripteur de cadres d'action à caractère général (principalement par les documents de planification), facilite le travail d'acteurs locaux prêts à entendre le message de la globalité et de la cohérence. On retrouvera cet accord lors de la réalisation du PDU et du Dossier de Voirie d'Agglomération (DVA), effectuée conjointement et simultanément par les services déconcentrés de l'Etat et ceux de la communauté urbaine. Le dossier de prise en considération du tramway s'attachera à conserver cet esprit, reformulé par la circulaire DTT de 1994.

En revanche, le souci d'évaluation *a posteriori* régulièrement rappelé par l'Etat rencontrera moins d'écho. Faute de validation par les élus, le bilan Loti de la première ligne de tramway n'a à ce jour pas été diffusé hors des services de la CUS. Les évaluations liées à la circulaire de 1994 n'ont pas plus été communiquées. Manque de persévérance du côté de l'Etat, mauvaise volonté de ses partenaires ? Un peu des deux probablement.

### 3<sup>e</sup> partie

## Bilan : une place incontestée mais ambiguë de l'Etat promoteur des TCU

Chacun s'accorde à reconnaître que la présence et l'action de l'Etat ont contribué au développement des TCU. En toute logique, les AOTU apparaissent donc favorables à la pérennité de ses interventions dans leur secteur, même si celles-ci méritent quelques amendements au regard de la réalité des processus locaux, par exemple en matière de planification. Mais l'Etat semble s'être contenté d'accompagner, en les facilitant, les décisions des collectivités locales, plutôt que de les orienter au regard des intérêts nationaux en jeu.

### Un succès sectoriel reconnu

L'offre en matière de transports collectifs urbains s'est fortement accrue depuis trente ans. En cela, la politique de l'Etat a été un succès. Mais un succès sectoriel car, faute de cohérence, cette augmentation s'est effectuée sans répercussions importantes sur l'économie globale des systèmes locaux de déplacement.

#### *Une remise à niveau des TCU*

Entre 1975 et 1995, l'offre de transport collectif urbain dans les agglomérations de province, a donc doublé en termes de kilomètres par habitant. Ce développement a, on le sait, privilégié les transports collectifs en site propre : Par l'importance des investissements, par la portée symbolique des projets (preuves d'un engagement fort de l'action locale), par l'intérêt politique de leur visibilité, les TCSP<sup>10</sup> ont constitué le fer de lance de la politique de promotion des TCU. Enjeu à la fois local et national, ils ont focalisé l'attention de l'administration centrale et des cabinets ministériels comme des Maires. Le discours sur leurs vertus supposées dans la requalification des espaces publics, voire sur leurs "effets structurants", a apporté la caution technique à ce choix.

D'une manière générale, la sélectivité des subventions a été faible. À quelques rares exceptions près, les projets présentés pour financement par les collectivités locales ont été acceptés en l'état. La maîtrise d'ouvrage restant du côté des AOTU, **la DTT a conduit une politique de moyens plus que de résultats.**

Ainsi peut-on parler d'une remise à niveau des réseaux de transports collectifs urbains, après des décennies de dégradation liée au développement de l'usage de la voiture individuelle en ville :

---

<sup>10</sup> Avant l'ouverture des métros lyonnais et marseillais en 1978, il ne restait hors région parisienne que quelques kilomètres de tramway à Lille, Marseille et Saint-Étienne. On compte aujourd'hui 350 kilomètres de TCSP (toujours hors Ile-de-France)

création de métros dans les grandes agglomérations, renouveau du tramway, modernisation des réseaux de bus.

### *Un “ secteur ” auto-suffisant ?*

Les diverses mesures prises depuis le début des années 1970 pour promouvoir les TCU ont en fait créé un “ secteur ” spécifique, au sens où l’entendent les spécialistes des politiques publiques : des acteurs du monde politique et du monde économique, des professionnels, des financements, des savoir-faire. Le Versement-Transport a permis l’émergence d’élus locaux spécialisés. Les entreprises gestionnaires de transport se sont modernisées. Des constructeurs de matériel ont trouvé des débouchés pour leurs produits et ont été encouragés à innover. La DTT a donné son “ parrainage ” à l’essor de ce secteur de l’action publique<sup>11</sup>.

D’une façon générale, la plupart des thématiques émergentes qui réussissent à s’établir comme sujet de préoccupation incontournable connaissent un tel sort : elles s’imposent non par la transversalité de leur discours ou la subordination de secteurs préexistants mais par l’ajout d’une strate sectorielle supplémentaire dans les structures politico-économiques. Tel est par exemple le cas des actions liées à “ l’agenda 21 ”, censées répondre aux préoccupations environnementales.

Des routines de travail se sont donc élaborées, des réseaux d’acteurs se sont organisés, assurant la stabilité et la pérennité du secteur. En cela, il est loisible de parler d’un secteur des TCU “ auto-suffisant ”, s’alimentant de l’alliance objective entre ses membres, porte-parole indéfectible de ce qui constitue sa raison d’être : la promotion du transport collectif urbain.

### *Un déficit de cohérence*

Pour relancer les TCU dans les années 1970, il fallait créer ce “ lobby ” *ad hoc*, tant au niveau local que national. Sans doute n’y avait-il pas d’autres manières de procéder. Mais, outre le risque de transformer un moyen (la promotion du TCU) en fin, le modèle sectoriel porte en lui ses propres limites. La contrepartie du succès réside dans l’absence d’interdépendances avec d’autres domaines de l’action publique. Il en a été logiquement ainsi avec les TCU. Ni les réflexions sur le génie urbain – mettant en évidence les rapprochements conceptuels et professionnels au sein du domaine des services urbains – ni la montée en puissance de la notion de déplacement n’ont sensiblement modifié l’ “ économie ” du secteur des TCU. Peut-être en eut-il été différemment si la maîtrise d’ouvrage des Plans de Déplacements Urbains n’avait pas été confiée aux AOTU par la Loti de 1982.

D’aucuns avancent également l’idée qu’un argent moins “ facile ” (le Versement-Transport, les subventions) aurait obligé les collectivités locales à faire des arbitrages, donc à ne pas poursuivre simultanément des actions autonomes voire contradictoires.

Même si l’administration centrale a progressivement renforcé ses demandes en matière de globalité des approches, l’évaluation *a priori* des projets de TCU est restée fondée pour l’essentiel

---

<sup>11</sup> Les acteurs de ce secteur se retrouvent annuellement lors des Rencontres du Transport Public. Auparavant, le Gart et l’UTP organisaient l’un et l’autre des journées annuelles. Par souci d’économie – constat fait que les mêmes participants se retrouvaient ici et là – l’association des élus et l’union professionnelle des exploitants organisent désormais alternativement les rencontres. Plus de cent industriels ont participé au salon Transport Expo des 19es Rencontres du Transport Public à Nantes en novembre 2003.

sur des critères internes au système de transport collectif. La modestie voire l'absence des bilans<sup>12</sup>, exigés par l'article 14 de la Loti pour les infrastructures de transport importantes, l'inexistence des suivis pour les PDU de première génération comme pour les PDU Laure / SRU (presque pas d'observatoires des déplacements mis en place), n'ont pas plus permis aux démarches d'évaluation *a posteriori* de jouer le rôle d'aiguillon de la mise en cohérence. Aujourd'hui comme hier, le contexte institutionnel favorise plus qu'il ne réprime la fragmentation décisionnelle des politiques locales de déplacements.

### Des attentes réitérées

Le dialogue mené avec les AOTU à la faveur des études de cas a souligné une **demande consensuelle de poursuite de la présence de l'Etat**, en particulier mais pas seulement sous son visage financier, dans le secteur des TCU. Des critiques ponctuelles restent certes portées sur les modalités de l'action de l'Etat. Mais son concours est jugé important, voire essentiel, pour la préservation du développement des transports collectifs dans les agglomérations françaises. Car au-delà des fonctions explicites de soutien des initiatives locales, les interventions étatiques fournissent de véritables aides à la décision. Tel est le cas des procédures de planification et des subventions.

#### *Planification : l'esprit et la lettre*

Les procédures de planification territoriale jouent des rôles diversifiés selon les situations locales. Ici, elles vont permettre de relancer un dossier. Là, elles soutiendront une instance fraîchement installée dans sa quête de légitimité. Cet usage contingent dépend des configurations technico-politiques (formes de coopération intercommunale, relations entre ville-centre et communes périphériques, équilibres politiques, caractéristiques du leadership politique, répartition des capacités d'expertise, etc.) mais aussi des chronologies (échéances électorales, projets en gestation ou en cours de mise en œuvre, histoire propre des institutions parties prenantes) et des interdépendances entre procédures.

En ce qui concerne les plans de déplacements urbains, le caractère obligatoire de leur élaboration, instauré par la Laure de 1996, a incontestablement eu des conséquences bénéfiques. Là où le sujet des transports et des déplacements était en sommeil, les PDU<sup>13</sup> l'ont au moins pour un temps remis au goût du jour. En revanche, la trop grande formalisation de la procédure peut parfois lui ôter sa fonction de " grain à moudre " des débats locaux, lorsque des contraintes d'échéances, de périmètres, de format, viennent heurter les espaces-temps spécifiques à chaque agglomération. Il faut par exemple s'interroger sur l'intérêt de guides méthodologiques. Là où l'expertise est forte, ils s'avèrent inutiles et les collectivités territoriales sauront s'en affranchir. Mais lorsque les capacités d'études sont plus réduites, le guide risque d'être compris comme un cahier des charges

---

<sup>12</sup> Voir la synthèse de la recherche Predit sur ce sujet : Jean-Marie Jarrige et Véronique Gamon, " L'évaluation ex post des projets ", *Métropolis* n° 108-109, 2002, pp.95-97. Voir également du CGPC le Rapport relatif à l'établissement du bilan des grands projets d'infrastructure prévu par l'article 14 de la Loti (groupe présidé par B. Seligmann, J. Demoulin rapporteur) et l'avis afférent du CGPC en date du 25 juin 2003.

<sup>13</sup> Voir par exemple Jean-Marc Offner, " Les plans de déplacements urbains (1996-2002) ", in Denise Pumain et Marie-France Mattei (coord.), *Données urbaines*, Editions Anthropos, 2003, pp. 379-386.

type qu'il convient de suivre à la lettre... au détriment de l'esprit. Ainsi en a-t-il été, par exemple, pour la méthode des scénarios, proposée par le guide du Certu sur les PDU et souvent maniée sans jugement critique dans l'élaboration des plans.

Les "porter-à-connaissance" représentent une forme d'intervention de l'Etat, à travers ses services déconcentrés, plus subtile. Il s'agit de diffuser des informations, de faire connaître un point de vue. Cette expertise "située" autorise divers degrés de prise en compte de la part des collectivités territoriales. La formule de l'association entre les services de l'Etat déconcentré et ceux des AOTU présente également une indéniable efficacité, dès lors qu'un temps suffisant est donné à l'apprentissage du dialogue et de la discussion, condition nécessaire à la gestion des inévitables ruptures ou évolutions d'orientations des politiques tant locales que nationales.

L'équation est délicate. L'impulsion centrale doit préserver l'appropriation locale. La juridicisation croissante des controverses milite plutôt pour un affinement du propos législatif et un respect de la lettre des textes par les acteurs de la planification, au détriment de formules plus souples et plus adaptées aux terrains. En tout état de cause, des compétences d'expertise accrues au plan local semblent nécessaires à la valorisation des procédures de planification comme outils multifonctions d'aide à la décision.

#### *Subventions : aubaines et orientations*

Les aides financières apportées par l'Etat aux projets de transport collectif n'étaient certes pas négligeables jusqu'à présent. Pour des taux de subvention allant de 20 % à 50 %, l'apport réel<sup>14</sup> a été de l'ordre de 18 % du coût total en moyenne durant le 10<sup>e</sup> plan, de l'ordre de 17 % durant le 11<sup>e</sup> plan, de 16 % entre 2000 et 2002. Les études de cas ont fait apparaître qu'au-delà de cette contribution directe, relativement marginale, les subventions étatiques avaient des effets indirects importants. Sur le strict plan financier, elles autorisent la mobilisation de crédits qu'un projet non cautionné par l'Etat n'aurait pu obtenir. On peut parler à cet égard d'effet de levier. Du point de vue décisionnel, une subvention permet d'accélérer un processus, voire de l'enclencher, en crédibilisant *a priori* le projet puis en le légitimant (selon le raisonnement que si l'Etat propose des aides financières pour tel ou tel type d'opérations, c'est qu'il y a eu préalablement évaluation de leur validité intrinsèque).

Au vu de ces considérations, il paraît difficile de trancher sur le degré d'efficacité des subventions. Sans leur octroi, certaines actions locales de développement des TCU n'auraient-elles pas été entreprises ? La réponse est probablement positive pour des prises de décision à l'origine de politiques de transport : la création d'un réseau dans une petite ville, une première ligne de TCSP... *A contrario*, pour des décisions affectant des politiques déjà lancées, les effets indirects de facilitation par la subvention auraient sans doute pu être fournis d'autres manières. L'aide de l'Etat pourrait alors être qualifiée d'aubaine.

#### **Se dégage globalement des études de cas l'idée que l'engagement financier de l'Etat a permis de maintenir un bon niveau d'investissement.**

Quant à l'influence des subventions sur la nature des projets élaborés, il a déjà été souligné qu'elle s'est avérée rare, voire inexistante. Cette conclusion se vérifie empiriquement en matière

---

<sup>14</sup> L'assiette de la dépense définissant la subvention ne couvre pas tous les coûts d'investissements. Il est par ailleurs intéressant de signaler que l'Etat a aidé en moyenne annuelle 1,2 agglomération durant le 10<sup>e</sup> plan, 2,2 durant le 11<sup>e</sup> plan. Ce chiffre passerait à 2,7 pour la période 200-2006 selon les prévisions d'investissement des collectivités locales.

d'innovation, où la faiblesse des effets de standardisation et des économies d'échelle au plan technologique est patente.

La question paraît ouverte d'une plus grande sélectivité des aides de l'Etat, tant en ce qui concerne les types d'agglomérations que les types d'opération aidés. Éviter les comportements opportunistes tout en maximisant les effets de levier impliquerait de subventionner les seuls projets à faible "rentabilité" politique (la subvention aide la prise de décision) et à fort pouvoir d'entraînement (la subvention aide la prise d'une bonne décision, créant un "chemin de dépendance" pour les politiques futures).

### Un déficit d'évaluation *a posteriori* des politiques locales

Ces questions et suggestions supposent que l'on sache déterminer ce qu'est une bonne décision, autrement dit préciser quelles sortes d'actions combinées sont susceptibles de modifier le fonctionnement global du système de déplacement dans le sens souhaité. Comment obtenir cette connaissance ? Par l'évaluation *a posteriori*.

Or, s'il y a eu durant la relance des TCU des années soixante-dix des efforts importants d'évaluation, les obligations légales de bilan et de suivi n'ont ensuite apporté que peu d'enseignements. Ce constat apparemment paradoxal s'explique en grande partie par l'affectation de la responsabilité de l'évaluation. Lorsque sont analysés les "effets" de la mise en service des métros de Lyon et de Marseille, du plan de circulation de Besançon, des transports semi-collectifs de Saumur ou Saint-Malo, c'est l'Etat qui prend en charge les opérations, convoquant bureaux d'études et équipes de recherche dans une aventure méthodologique à ce jour inégalée<sup>15</sup>. Il veut comprendre l'usage final de son argent et, éventuellement, généraliser des modes de faire considérés comme expérimentaux. Lorsque sont effectués les bilans d'infrastructures routières ou ferroviaires selon les prescriptions de l'article 14 de la Loti, lorsque sont montés les observatoires des déplacements prévus par la Laure pour "suivre" les PDU, ce sont les maîtres d'ouvrage (les AOTU pour les PDU) qui officient. Dans le meilleur des cas, la démarche sera comprise comme un outil de "monitoring", d'ajustement en temps réel de la politique vis-à-vis tant des réponses des citoyens et acteurs locaux à l'évolution de l'offre de transport que des transformations du contexte global. Mais les maîtres d'ouvrage ne peuvent trouver un quelconque intérêt à officialiser d'éventuelles erreurs d'appréciation ou à tirer de leur expérience des conclusions de portée générale.

Souvent évoquée, l'incapacité française à s'acculturer aux pratiques d'évaluation *a posteriori* (tradition du contrôle administratif au niveau central, connaissance du "terrain" comme source exclusive de jugement au niveau local) pèse lourd dans toute tentative de modification des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

---

<sup>15</sup> Voir les travaux effectués par ou sous la direction de l'Institut de Recherche des Transports (devenu Inrets) à la fin des années 1970 et au début des années 1980.

### Services déconcentrés : des mobilisations contrastées

Les informations recueillies auprès des Directions Départementales de l'Équipement (DDE), Directions Régionales de l'Équipement (DRE) et DRDE (dans les départements sièges de Région, les DDE et DRE ont été placées sous la responsabilité d'un unique directeur) témoignent de situations très diverses. L'implication de ces services déconcentrés s'avère variable, dans le temps, dans la compétence et dans l'organisation.

En dehors du cas de Lyon, pour des raisons spécifiques exposées ci-dessous, et dans une moindre mesure de Strasbourg, il apparaît clairement que les moyens dont ont disposé les DDE et DRE ont fortement évolué dans le temps : de deux ou trois cadres A à certaines périodes jusqu'à l'absence de personnel dédié, le chef du bureau chargé de l'aménagement urbain faisant alors office de personne ressource.

La compétence des personnels concernés s'avère également hétérogène, depuis des diplômés d'urbanisme ou de transport jusqu'à des formations d'ingénieurs non orientées vers les métiers afférents. Cette situation s'explique aisément par l'absence de filière liée aux transports dans le cursus des agents de catégorie A (*a fortiori* A+) mais a une conséquence lourde : les aléas des affectations déterminent en grande partie la compétence des services.

Enfin, peu de directions ont confié à un service spécifique les travaux concernant les transports urbains de voyageurs ou clairement identifié la mission à l'intérieur d'un service Aménagement-Urbanisme-Habitat, sauf récemment. C'est particulièrement le cas de Châlons-en-Champagne ou de Poitiers.

Au demeurant, l'on trouve peu ou pas de mention des TCU dans les POM (Plans Organisations Méthodes), absence révélatrice du caractère non prioritaire de cette attribution du point de vue des services. Les explications sont multiples :

- Les transports urbains de voyageurs sont traditionnellement et normalement un élément de la politique urbaine. Or les DDE sont plus portées par l'aménagement dans ses diverses composantes que vers le seul secteur des transports, moins valorisant puisque moins global.
- L'évolution sociologique vers les transports de masse est relativement récente. La suppression progressive des lignes de tramways dans les villes françaises comme les difficultés à créer des lignes de TCSP en témoignent.
- La Loti, donnant compétence aux AOT locales, n'a pas incité les DDE à adopter une posture dynamique en ce domaine.
- L'administration centrale, qui a pris conscience dans les années 1970-1980 des risques d'engorgement des agglomérations liées à l'usage de la voiture individuelle, n'a que progressivement élaboré un soutien fort aux TCU de masse (hors région parisienne).

L'Etat s'est donc engagé dans une politique de soutien d'actions plus ou moins innovantes (retour du tramway, billettique, etc.) mais en petit nombre compte tenu des crédits disponibles et des coûts de chaque opération. Parallèlement, pour répondre aux demandes des collectivités, l'administration centrale a subventionné, directement ou par l'intermédiaire des DDE, une série d'opérations d'ampleur limitée.

On peut s'interroger sur la pertinence de ces actions de soutien, dès lors qu'une ressource fiable et régulière a pu être dégagée (VT). En effet, une telle prise en charge ne se justifie qu'autant qu'il

y a absence de possibilités de ressources au niveau local ou par l'espoir de retombées au niveau national d'une innovation dont le coût dépasserait les capacités normales d'une AOTU.

Dans un autre ordre d'idée, on pourrait également s'interroger sur la validité d'un rôle de légitimation des choix locaux, dans la mesure où le " label de qualité " conféré par la participation financière de l'Etat ne s'appuie pas toujours sur des études ou une expertise permettant de certifier la pertinence économique de ces choix.

La combinaison de ces facteurs laisse à penser que l'action des DDE-DRE est liée d'une part à la complexité de la matière "urbanisme ", avec une composante transport qui n'a pu être bien abordée dans une perspective d'ensemble qu'à partir du lancement généralisé des PDU, d'autre part à la sollicitation des AOT, même si les services de l'Etat ont pu suggérer aux autorités locales certaines des pistes retenues.

Cet ensemble de réflexions sur la mobilisation variable des services extérieurs peut s'appuyer *a contrario* sur le cas de Lyon et, dans une mesure plus limitée, sur celui de Strasbourg.

Le cas lyonnais mérite en effet une attention particulière dans la mesure où la DDE – par le biais de l'arrondissement urbain – a disposé de façon constante d'une équipe qualifiée axée sur les TCU. Trois éléments (spécifiques en eux-mêmes et surtout en combinaison) expliquent cette situation :

- la taille de l'agglomération justifie un développement important et diversifié des TCU ;
- l'AOT est puissante et a su avec les collectivités locales monter un réseau globalement important et de qualité ; malgré ses propres moyens, elle n'a pas hésité à travailler en liaison avec les services de l'Etat, sollicitation il est vrai renforcée par l'opportunité d'obtenir des subventions substantielles ;
- Lyon est le seul ensemble hors région parisienne où une filière étatique de compétence transport existe : Certu, Cete, DRDE. Il est donc plus aisé de disposer à la fois d'un réseau de formation et de compétence, d'une gamme d'options administratives et d'investissements personnels variés, ce qui permet de satisfaire à une obligation de mobilité sans avoir à abandonner obligatoirement la compétence transport.

Pour Strasbourg, l'importance de l'agglomération et le niveau élevé de l'intérêt des autorités responsables pour les TC a justifié le maintien d'une structure permanente, de taille plus limitée (une à deux personnes).

Il convient en outre de mentionner un facteur récent qui joue un rôle non négligeable dans le niveau d'implication des DRE : l'appétence des Régions pour les TER et la nécessaire desserte des banlieues éloignées, qui suscite un intérêt nouveau pour les TCU. L'évolution future de ce dossier est difficile à mesurer aujourd'hui dans la mesure où la montée en puissance de Réseau Ferré de France se poursuit.

Enfin, dans l'échantillon étudié, les relations entre services extérieurs et administration centrale sont restées suivies et de bon niveau, y compris dans une agglomération de taille moyenne comme Angoulême dont l'AOTU a mis en œuvre une série de dispositions sur plus de deux décennies de manière très constante avec un soutien affirmé et régulier de l'Etat.



Toutefois, les choix de subventions sont le plus souvent revenus à l'administration centrale et son propre degré d'intervention a largement influencé celui des services extérieurs. Ainsi, après la décision des élus locaux de ne pas réaliser de tramway à Reims, malgré un soutien affirmé de l'Etat central, la DDE locale a nettement limité ses interventions en matière de TCU ; le niveau des subventions versées à Reims en témoigne.

*4<sup>e</sup> partie*  
**Perspectives :**  
**une philosophie renouvelée de l'action de l'Etat et de l'intérêt général ?**

Quoi qu'il advienne des contraintes budgétaires, la période étudiée montre qu'il apparaît difficile de prolonger les pratiques de l'Etat en matière de promotion des TCU, trop structurées par l'affectation de subventions peu aptes à favoriser la cohérence des politiques locales de déplacement. Mais tout aussi inacceptable serait le scénario d'un retrait complet de l'Etat de la scène des transports urbains, au nom du respect des responsabilités locales. Les AOTU souhaitent que l'Etat reste présent, conscientes des difficultés politiques et techniques à promouvoir des actions véritablement décisives en faveur des TCU et d'une mobilité "durable".

Encourager, faciliter, accompagner... Tel a été jusqu'à présent l'esprit des interventions de l'Etat en faveur des TCU. Ayant fini de "remettre le pied à l'étrier" des collectivités locales, l'administration centrale pourrait être tentée de se désinvestir – financièrement mais aussi intellectuellement – de ce secteur. Ce comportement serait pertinent si l'on considérait unanimement que la question des transports collectifs et des déplacements urbains ne recèle pas d'enjeux autres que locaux. Il serait alors loisible d'imaginer que les autorités organisatrices se dotent au niveau national de capacités d'expertise étoffées pour pallier la défection étatique, à charge pour les AOTU de trouver localement les moyens de défendre projets et budgets auprès de leurs collègues élus.

Mais les TCU présentent indubitablement des enjeux nationaux, ne serait-ce que par les engagements sur la lutte contre les gaz à effets de serre et les impératifs du développement durable (réduction des pollutions atmosphériques, maîtrise des consommations énergétiques, équité sociale...). S'y ajoutent, au moins potentiellement, la prise de conscience du problème de la mobilité des personnes âgées et à mobilité réduite ainsi que, de manière plus générale, des laissés-pour-compte de la société (individus dépourvus de véhicule personnel). Enfin, l'importance croissante des TER dans la mobilité quotidienne comme le développement probable des tram-trains réinsère les TCU dans le monde du ferroviaire. La question de l'affectation des sillons fait là encore de l'Etat, par sa tutelle sur la SNCF et depuis peu sur RFF, un acteur des TCU.

Cette position est lourde de conséquences : **si les TCU ressortissent d'une politique nationale, alors l'Etat peut et doit intervenir ; mais il peut et doit également orienter et évaluer les actions des collectivités locales afin qu'elles répondent à ces ambitions globales.**

## Deux cas d'école

### *L'intermodalité*

Consensuel, l'objectif d'intermodalité (possibilité d'usage combiné de plusieurs moyens de transport successifs), par la coopération entre acteurs et réseaux, peine à se concrétiser. Situation classique où chaque opérateur pris individuellement n'a pas intérêt à agir, alors que leurs actions concertées amélioreraient le système de transport dans son ensemble.

Un tiers est donc utile pour créer un jeu à somme positive, où tous les acteurs trouvent un intérêt à collaborer. L'Etat (mais il pourrait aussi s'agir des Régions) a plusieurs manières d'agir dans ce dessein. Il peut privilégier la ressource institutionnelle, en imposant la création d'agences supra-locales (à l'instar du STIF en Région Ile-de-France) ou bien en subordonnant subventions ou autorisations (concernant par exemple le VT) à la mise en place d'une telle instance. Il peut également favoriser, par des subventions encore, la planification et l'installation d'"objets" d'interfaces (lieux d'échange, systèmes de tarification) qui impliquent *de facto* partenariat. Il peut en outre diffuser la "bonne parole" pour qu'une culture de l'intermodalité s'enracine progressivement chez les décideurs locaux, à force de colloques et de documents sur les "bonnes pratiques". Les PDU ont en partie joué ce rôle. Enfin, l'Etat a les capacités, par ses services extérieurs, d'agir en incitateur et en médiateur, faisant de la DDE l'endroit où peuvent se rencontrer les autorités et entreprises parties prenantes de la constitution d'un système de transport intermodal (voir l'expérience des comités de pôle du PDU de l'Ile-de-France). C'est, *mutatis mutandis*, la fonction exercée par les Préfets ou Sous-Préfets en ce qui concerne le renforcement des coopérations intercommunales.

Une fois encore il faut souligner que, quel que soit le mode incitatif choisi, l'Etat doit être en mesure de vérifier *a posteriori* si le complexe d'échange facilite effectivement l'intermodalité, si l'agence (régionale?) des transports joue sans coût prohibitif son rôle de mise en réseau des acteurs du transport public...

### *L'innovation*

Les aides à l'innovation technique n'ont produit, on l'a vu, ni standardisations ni, en conséquence, économies d'échelles. Parfois aussi, elles ont pallié l'absence d'innovation organisationnelle (un système d'aide à l'exploitation des autobus plutôt qu'une voie réservée pour gagner quelques km.h de vitesse commerciale, un surcoût technique effectif remplaçant un surcoût politique potentiel). Dans d'autres cas, l'innovation technologique s'est faite cheval de Troie de l'innovation managériale, permettant des réorganisations (dans la gestion des ressources humaines, dans la répartition des compétences) qui, seules, auraient été refusées.

Ces constats apportent deux conclusions. En premier lieu, il paraît judicieux de découpler les objectifs industriels de l'innovation, liés à la concurrence mondiale, et les ambitions locales d'accompagnement des mutations organisationnelles ou institutionnelles ; faute de quoi la logique de l'offre continuerait à prévaloir, au détriment de la cohérence des politiques de déplacement. En second lieu, il conviendrait – encore et toujours – de **procéder à des évaluations a posteriori des innovations aidées par l'Etat** (sans pour autant d'ailleurs imposer un quelconque critère de reproductibilité contraire à la créativité locale). Le Predit devrait pouvoir se saisir de ces considérations.

## Qui travaille pour qui ?

Lorsqu'un tramway et ses parcs-relais sont mis en service dans une agglomération de province, est-ce la collectivité locale qui aide l'Etat à atteindre les objectifs nationaux qu'il s'est assigné ou l'inverse ?

Que l'Etat permette à une AOTU de concrétiser ses propres ambitions n'a de sens et de légitimité que si les décisions de l'autorité se trouvent aussi en congruence avec les orientations nationales. Se lit en filigrane de ce schéma le dispositif désormais bien installé dans les mœurs administratives françaises du contrat. Encore doit-il s'agir d'une relation contractuelle non dégradée, où les moyens et les objectifs de chaque partenaire sont précisément définis *a priori*, et où le programme d'action est évalué *a posteriori*.

Dans ce contexte, la recherche de cohérence devient affaire collective. Les collectivités locales peuvent à bon droit mettre les services de l'Etat face à leurs contradictions internes, suggérer qu'une même ligne budgétaire englobe les routes et les transports collectifs ou que l'intermodalité préside à la restructuration des directions de l'administration centrale... Réciproquement, l'Etat doit se donner la liberté de froisser les susceptibilités locales en exposant les manques de synergie, ou incohérences éventuelles, d'une politique de déplacements urbains. Il peut le faire par le bâton (le contrôle de légalité) et la carotte (refuser l'adoption d'un PDU et les subventions potentiellement liées) ou par le "sermon". Les services déconcentrés (DDE et DRE) comme les services centraux (Certu) du ministère de l'Equipement ont sans doute trop pratiqué l'autocensure en la matière. Produire des informations, des indicateurs, des comparaisons (*benchmarking*), des évaluations, participe aujourd'hui – en matière de *public utilities* en particulier – d'une régulation intelligente et relativement peu coûteuse, qui confère au débat public une fonction de caisse de résonance.

## *5<sup>e</sup> partie conclusive*

### **Synthèse**

Les cinq études de cas menées dans le cadre de ce travail d'évaluation de la politique de promotion des TCU menée par l'Etat ces dernières décennies l'attestent : l'action continue de l'administration centrale depuis le début des années soixante-dix jusqu'à aujourd'hui a fait des transports urbains un domaine d'intervention privilégié des collectivités locales, qui n'auraient pas seules investi autant en la matière. Aussi les AOTU ne souhaitent-elles pas que soit profondément remis en cause les règles d'un jeu où les ressources étatiques sont mobilisées par les autorités organisatrices comme aide à la négociation locale.

Mais ce modèle sectoriel de promotion des TCU, parce qu'il est trop peu sensible aux questions de pertinence du développement de l'offre de transport collectif (au regard d'objectifs nationaux évolutifs) et de cohérence des politiques de déplacement menées, ne répond sans doute plus correctement aux défis de l'époque.

Car c'est au moment où le renforcement de la décentralisation amène l'Etat à se désengager un peu plus des affaires locales que les soucis de développement durable, compris dans ses multiples facettes, remettent au premier rang les enjeux globaux de la gestion des transports et de l'organisation des déplacements de personnes et de marchandises en ville. Un nouveau contrat entre l'Etat et les collectivités locales s'avère donc nécessaire, qui permette que soient menées des politiques de déplacements urbains respectueuses des ambitions tant nationales que locales.

### **Recommandations**

Reprenant les suggestions développées tout au long du présent propos, cinq recommandations méritent en conséquence d'être formalisées.

➤ **Mise sur agenda local [l'Etat régalien]**

Des procédures nationales, suffisamment souples dans leur conception et mise en œuvre pour respecter les espaces-temps des collectivités territoriales, doivent continuer à régulièrement remettre parmi les dossiers locaux prioritaires celui des transports et déplacements urbains. Le contrôle de légalité constitue à cet égard une utile sonnette de rappel, l'Etat central devant pour ce faire transmettre les consignes *ad hoc* à ses services déconcentrés.

➤ Contrats [l'Etat financeur]

Dès lors que l'Etat assume une politique nationale des transports nécessairement déclinée localement, des contrats d'objectifs – et non de moyens – doivent être passés avec les collectivités territoriales, ces partenariats étant validés par des évaluations *a posteriori*. Par souci de cohérence, ces contrats doivent être passés au plan étatique comme au plan local par des entités intersectorielles, aptes à prendre en considération l'ensemble des éléments afférents au système de déplacement (en la matière, l'Etat peut se servir des projets territoriaux dans les départements, expressions de son point de vue sur les territoires).

➤ Effets de levier et d'entraînement [l'Etat financeur]

Les aides financières de l'Etat doivent être réservées à des opérations créant des “chemins de dépendance”, autrement dit des opérations décisives qui engagent le long terme, et ne présentant par ailleurs pas une forte “rentabilité” politique. C'est en particulier le cas des premières lignes de TCSP dans les villes moyennes. Ce peut également être le cas d'innovations organisationnelles. *A contrario*, les effets de légitimation jusqu'à présent fournis par les subventions étatiques sont à rechercher auprès d'autres acteurs, dans une vision renouvelée des processus décisionnels locaux. Parallèlement, les éventuelles aides à l'innovation industrielle doivent être déconnectées des interventions du ministère de l'Equipelement concernant la planification et l'organisation des TCU.

➤ Médiation [l'Etat animateur]

Des fonctions de normalisation technique ou d'harmonisation (systèmes tarifaires, interconnexion, etc.) parfois dévolues à l'Etat paraissent facilement pouvoir être transférées à des instances plus légitimes à agir en ce sens, parce que directement intéressées à une amélioration de l'économie des systèmes : le Gart ou l'UTP, singulièrement.

En revanche, l'Etat doit par ses services déconcentrés continuer à assumer la fonction de personne ressource, pour faciliter des rapprochements entre acteurs, par exemple lorsque des questions de coordination d'échelles sont en jeu. Tutelle de la SNCF, il a à rappeler à la compagnie ferroviaire les efforts qu'elle doit déployer – dans le cadre de ses contraintes financières – pour tenir son rôle d'acteur urbain de la mobilité.

➤ Référentiels [l'Etat politique et savant]

Par leur expertise, l'Etat, ses services déconcentrés, ses services techniques, doivent participer à l'évolution des “référentiels”, des schémas cognitifs, des systèmes d'observation et d'acquisition des connaissances qui sous-tendent l'action. Pour concrétiser ces ambitions, la prise en charge directe d'évaluations *a posteriori* de politiques locales est indispensable (les évaluations de type suivi, “monitoring”, restant de la responsabilité des maîtres d'ouvrage). Dans le même esprit, la parole de l'Etat doit se faire entendre plus fortement, selon de multiples façons : établissement de porter-à-connaissance, associations entre services de l'Etat et des collectivités locales, production et diffusion d'indicateurs, etc. Ces propositions concernent directement la politique de la DPSM du ministère de l'Equipelement.

Ces recommandations sont naturellement à relier aux réflexions concomitantes sur le financement des TCU et les politiques de déplacement. Le rapport Lafont suggère une modulation des taux de subvention des TCSP en fonction du produit du VT perçu par l'AOTU et du nombre de projets locaux précédemment réalisés. Prenant acte des effets des contraintes budgétaires actuelles de l'Etat, le rapport Philip propose de nouvelles sources de financement : taxe sur les parkings des bureaux, des supermarchés et des centres commerciaux ; relèvement du prix du stationnement dans les parcs publics et sur la voirie ; taxe sur la vente des automobiles ; part des recettes nouvelles de la taxe sur les poids lourds et de l'augmentation de la taxe sur le gazole... Parallèlement, un groupe de travail du CGPC est chargé de réfléchir à la cohérence des politiques des collectivités locales en matière de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements et du stationnement. Cette mission ne devrait pas manquer de mobiliser les analyses et recommandations du présent rapport, l'ambition restant toujours de faire évoluer les divers outils d'intervention de l'Etat et des collectivités territoriales au profit de politiques de déplacements urbains plus efficaces et plus légitimes.

## *ANNEXES*

Lettres de mission

Liste des participants aux groupes de travail

Dossier de cadrage du travail des groupes locaux

Tableau synthétique des cinq études de cas

Compte rendu du séminaire d'Angoulême

Liste des documents consultables :

- ❖ Rapports des études de cas
- ❖ Documents du Certu (sélection)
  - Les transports publics urbains en France (janvier 2003)
  - Recommandations pour l'évaluation socio-économique des projets de TCSP (mai 2002)
  - Panorama des villes à TCSP (hors Ile-de-France), données et analyses, situation 1998 (mai 2001)
  - Compte transport national année 1998 (mai 2001), actualisation pour les transports collectifs urbains pour les années 1999 et 2000 (juillet 2002)
  - Annuaire statistiques des transports collectifs urbains jusqu'à 2002
- ❖ Circulaires de la DTT (sélection)
  - Circulaire n° 2001-51 du 10 juillet 2001 relative aux aides de l'Etat.
  - Circulaire du 24 mars 1997 relative aux Plans de Déplacements Urbains.
  - Circulaire du 21 décembre 1994 relative aux aides de l'Etat aux transports collectifs de province.
  - Circulaire du 10 mars 1989 relative aux aides de l'Etat aux transports collectifs de province.
  - Circulaire du 18 novembre 1981 relative aux aides financières apportées par l'Etat aux études et expérimentations de transports collectifs urbains entreprises par les collectivités locales ou leur groupement en 1982.
  - Circulaire n° 76-127 du 28 septembre 1976 relative au développement des transports collectifs urbains (mise en place du programme d'action prioritaire n°21, action n°3).



23 MAI 2002

du Tourisme,  
et de la Mer



à

Monsieur Hubert PEIGNE,  
Ingénieur général des ponts et chaussées

Le conseil de l'évaluation du ministère, dans sa séance du 15 mars dernier, a proposé de réaliser six actions d'évaluation au titre du programme ministériel 2002, dont celle relative à la mise en œuvre des politiques publiques de transport urbain à l'égard de l'objectif de priorité aux transports collectifs.

L'évaluation envisagée vise à apprécier à partir de quelques exemples l'efficacité de la politique du ministère dans la mise en œuvre de la priorité aux transports collectifs urbains dans des agglomérations de province dotées d'une autorité organisatrice des transports, en examinant les instruments et les moyens mobilisés par les services centraux et déconcentrés en faveur de cette politique.

Plusieurs points devront être abordés :

- La mobilisation des services du ministère dans la mise en œuvre des instruments propres aux transports collectifs de province ;
- La prise en charge par les autorités décentralisées de cette politique et l'évolution des transports collectifs de province ;
- La pertinence et l'efficacité des instruments du ministère.

En ce qui concerne la mobilisation des services du ministère :

- Quels sont les moyens en personnel mis en place par les services déconcentrés, le réseau scientifique et technique et l'administration centrale du ministère en matière de transports collectifs ? Comment ont-ils évolué qualitativement et quantitativement ? Les compétences disponibles dans les services répondent-elles aux besoins ? Est-il fait appel à des compétences extérieures ?
- Quel est le positionnement stratégique et quelles sont les actions réalisées par les services, que ce soit en matière de contrôle, d'accompagnement ou d'évaluation ? Quels ont été leurs impacts sur les décisions prises en matière de développement des transports collectifs ?

- Le mode de pilotage au niveau central et déconcentré est-il adapté au développement de cette politique ? De quelle manière intègre-t-il la cohérence avec les autres politiques du ministère (logement, urbanisme, sécurité routière...)?

En ce qui concerne la prise en charge par les autorités décentralisées de cette politique et l'évolution des transports collectifs de province :

- Comment les collectivités se sont-elles organisées pour prendre en charge les transports collectifs ?
- Quels ont été leurs choix en matière d'actions de développement, d'investissements et de fonctionnement ?
- Quels ont été les effets des mesures prises ? Quelles ont été les évolutions de la part de marché des transports collectifs (centre-ville, péri-urbain, rocade...)? Quelles incidences en matière de partage de la voirie ?
- Comment sont pris en compte les publics en difficulté ?

En ce qui concerne la pertinence et l'efficacité des instruments du ministère:

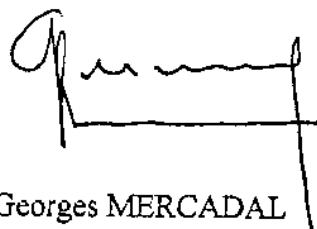
- Le cadre législatif qui a confirmé la décentralisation des transports collectifs urbains a-t-il permis de traiter efficacement le développement des transports collectifs ? Les collectivités se considèrent-elles comme totalement responsables ou attendent-elles des actions spécifiques de l'Etat ? Que pensent-elles des outils actuels de la politique nationale ?
- Le choix d'incitation de l'Etat tourné exclusivement vers des aides à l'investissement a-t-il permis d'encourager le développement des transports collectifs urbains ? La priorité donnée aux transports en site propre par rapport aux instruments de qualité de service correspond-elle aux besoins ?
- Le plan de déplacement urbain est-il un bon instrument pour contribuer à un rééquilibrage en faveur des transports collectifs et à un meilleur partage modal ?
- Les documents de planification intègrent-ils la priorité aux transports collectifs ? Quels en sont les effets ?
- La diffusion d'outils méthodologiques auprès des autorités décentralisées, notamment les méthodes d'évaluation de la rentabilité des infrastructures de transports collectifs, ont-ils contribué à éclairer les choix des autorités locales ?

Nous vous demandons de mettre en place et de présider l'instance d'évaluation qui sera chargée de définir le cahier des charges et la méthode de travail de cette action, de suivre sa réalisation et de valider le projet de rapport d'évaluation qui sera remis au commanditaire, le directeur des transports terrestres.

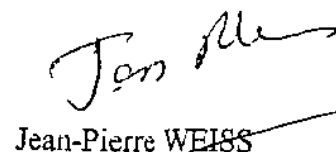
Vous serez assisté pour réaliser cette mission par monsieur Gérard SYLVESTRE, inspecteur général de l'équipement, chargé de conduire cette action d'évaluation.

La liste des membres envisagés pour participer à l'instance d'évaluation devra nous être transmise pour avis préalable à sa constitution.

Nous souhaitons pouvoir disposer du projet de rapport d'évaluation pour le 30 juin 2003 et nous vous demandons de nous tenir régulièrement informés de l'état d'avancement de cette action.



Georges MERCADAL



Jean-Pierre WEISS

3 MAI 2002

ministère  
de l'Équipement,  
des Transports,  
du Logement,  
du Tourisme  
et de la Mer



Le vice-président du conseil général des ponts et chaussées  
et  
Le directeur du personnel, des services et de la modernisation



à  
Monsieur Gérard SYLVESTRE,  
Inspecteur général de l'équipement

Le conseil de l'évaluation du ministère, dans sa séance du 15 mars dernier, a décidé de réaliser six actions d'évaluation au titre du programme ministériel 2002, dont celle relative à la mise en œuvre des politiques publiques de transport urbain à l'égard de l'objectif de priorité aux transports collectifs.

L'évaluation envisagée vise à apprécier à partir de quelques exemples l'efficacité de la politique du ministère dans la mise en œuvre de la priorité aux transports collectifs urbains dans des agglomérations de province dotées d'une autorité organisatrice des transports, en examinant les instruments et les moyens mobilisés par les services centraux et déconcentrés en faveur de cette politique.

Plusieurs points devront être abordés :

- La mobilisation des services du ministère dans la mise en œuvre des instruments propres aux transports collectifs de province ;
- La prise en charge par les autorités décentralisées de cette politique et l'évolution des transports collectifs de province ;
- La pertinence et l'efficacité des instruments du ministère.

En ce qui concerne la mobilisation des services du ministère :

- Quels sont les moyens en personnel mis en place par les services déconcentrés, le réseau scientifique et technique et l'administration centrale du ministère en matière de transports collectifs ? Comment ont-ils évolué qualitativement et quantitativement ? Les compétences disponibles dans les services répondent-elles aux besoins ? Est-il fait appel à des compétences extérieures ?
- Quel est le positionnement stratégique et quelles sont les actions réalisées par les services, que ce soit en matière de contrôle, d'accompagnement ou d'évaluation ? Quels ont été leurs impacts sur les décisions prises en matière de développement des transports collectifs ?

- Le mode de pilotage au niveau central et déconcentré est-il adapté au développement de cette politique ? De quelle manière intègre-t-il la cohérence avec les autres politiques du ministère (logement, urbanisme, sécurité routière...)?

En ce qui concerne la prise en charge par les autorités décentralisées de cette politique et l'évolution des transports collectifs de province :

- Comment les collectivités se sont-elles organisées pour prendre en charge les transports collectifs ?
- Quels ont été leurs choix en matière d'actions de développement, d'investissements et de fonctionnement ?
- Quels ont été les effets des mesures prises ? Quelles ont été les évolutions de la part de marché des transports collectifs (centre-ville, péri-urbain, rocade...)? Quelles incidences en matière de partage de la voirie ?
- Comment sont pris en compte les publics en difficulté ?

En ce qui concerne la pertinence et l'efficacité des instruments du ministère:

- Le cadre législatif qui a confirmé la décentralisation des transports collectifs urbains a-t-il permis de traiter efficacement le développement des transports collectifs ? Les collectivités se considèrent-elles comme totalement responsables ou attendent-elles des actions spécifiques de l'Etat ? Que pensent-elles des outils actuels de la politique nationale ?
- Le choix d'incitation de l'Etat tourné exclusivement vers des aides à l'investissement a-t-il permis d'encourager le développement des transports collectifs urbains ? La priorité donnée aux transports en site propre par rapport aux instruments de qualité de service correspond-elle aux besoins ?
- Le plan de déplacement urbain est-il un bon instrument pour contribuer à un rééquilibrage en faveur des transports collectifs et à un meilleur partage modal ?
- Les documents de planification intègrent-ils la priorité aux transports collectifs ? Quels en sont les effets ?
- La diffusion d'outils méthodologiques auprès des autorités décentralisées, notamment les méthodes d'évaluation de la rentabilité des infrastructures de transports collectifs, ont-ils contribué à éclairer les choix des autorités locales ?

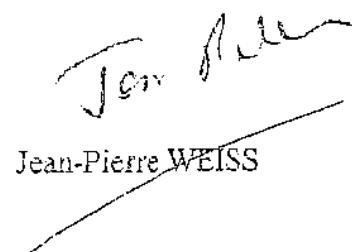
Monsieur Hubert PEIGNE, ingénieur général des ponts et chaussées, est chargé de mettre en place et de présider l'instance d'évaluation qui devra définir le cahier des charges et la méthode de travail de cette action, suivre sa réalisation et valider le projet de rapport d'évaluation qui sera remis au commanditaire, le directeur des transports terrestres.

Nous vous demandons de l'assister dans cette mission en assurant la conduite de cette évaluation.

Nous souhaitons pouvoir disposer du projet de rapport d'évaluation pour le 30 juin 2003 et nous vous demandons de nous tenir régulièrement informés, en liaison avec le président de l'instance d'évaluation, de l'état d'avancement de cette action.



Georges MERCADAL



Jean-Pierre WEISS

EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE TRANSPORTS URBAINS			
Liste des membres du Groupe Technique			
PRENOM	NOM	ORGANISME	MEL
Francois	DUPOUY	Communauté de communes de Reims	<a href="mailto:francois.dupouy@mairie-reims.fr">francois.dupouy@mairie-reims.fr</a>
Lucien	DURAND	SYTRAL	<a href="mailto:segaud@sytral.fr">segaud@sytral.fr</a>
Bernard	CHARRIER	Communauté d'agglomération du Grand Angoulême	<a href="mailto:mairie.nersac@wanadoo.fr">mairie.nersac@wanadoo.fr</a>
Alain	MENETEAU	Communauté urbaine de Strasbourg	<a href="mailto:ameneteau@cus-strasbourg.net">ameneteau@cus-strasbourg.net</a>
Hervé	DUPONT	Communauté d'agglomération de Poitiers	<a href="mailto:hdupont@agglo-poitiers.fr">hdupont@agglo-poitiers.fr</a>
Chantal	DUCHENE	GART	<a href="mailto:chantal.duchene@gart.org">chantal.duchene@gart.org</a>
Réginald	BABIN	GART	<a href="mailto:reginald.babin@gart.org">reginald.babin@gart.org</a>
Jean-Marc	OFFNER	LATTS - ENPC	<a href="mailto:offner@latts.enpc.fr">offner@latts.enpc.fr</a>
Maurice	ABEILLE	CERTU	<a href="mailto:maurice.abeille@equipement.gouv.fr">maurice.abeille@equipement.gouv.fr</a>
Hubert	PEIGNE	CGPC	<a href="mailto:hubert.peigne@equipement.gouv.fr">hubert.peigne@equipement.gouv.fr</a>
Gérard	SYLVESTRE	CGPC	<a href="mailto:gerard.sylvestre@equipement.gouv.fr">gerard.sylvestre@equipement.gouv.fr</a>
Jacques	LOMBARD	CGPC	<a href="mailto:jacques.lombard@equipement.gouv.fr">jacques.lombard@equipement.gouv.fr</a>
Daniel	MOURIER	CGPC	<a href="mailto:daniel.mourier@equipement.gouv.fr">daniel.mourier@equipement.gouv.fr</a>
Jacques	SICHERMAN	CGPC	<a href="mailto:jacques.sicherman@equipement.gouv.fr">jacques.sicherman@equipement.gouv.fr</a>
Marc	D'AUBREBY	DRDE Champagne-Ardenne	<a href="mailto:marc.aubreby@equipement.gouv.fr">marc.aubreby@equipement.gouv.fr</a>
Michel	DEFFAYET	DDE Rhône	<a href="mailto:michel.deffayet@equipement.gouv.fr">michel.deffayet@equipement.gouv.fr</a>
André	DENIS	DRDE Vienne	<a href="mailto:andre.denis@equipement.gouv.fr">andre.denis@equipement.gouv.fr</a>
Jean	REBUFFEL	DDE Charente	<a href="mailto:jean-rebuffel@equipement.gouv.fr">jean-rebuffel@equipement.gouv.fr</a>
Bernard	SCHWOB	DRDE Bas-Rhin	<a href="mailto:bernard.schwob@equipement.gouv.fr">bernard.schwob@equipement.gouv.fr</a>
Patrick	LABIA	DTT/TC	<a href="mailto:patrick.labia@equipement.gouv.fr">patrick.labia@equipement.gouv.fr</a>
François	DUBOIS	DTT/TC2	<a href="mailto:francois.dubois@equipement.gouv.fr">francois.dubois@equipement.gouv.fr</a>
Jean-Jacques	FAURE	DTT/TC2	<a href="mailto:jean-jacques.faure@equipement.gouv.fr">jean-jacques.faure@equipement.gouv.fr</a>
Arnaud	DEMAY	DTT/TC2	<a href="mailto:arnaud.demay@equipement.gouv.fr">arnaud.demay@equipement.gouv.fr</a>

## **Dossier de cadrage du travail des groupes locaux**





EVALUATION DE LA POLITIQUE DE L'ETAT  
EN FAVEUR DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE PROVINCE

***Dossier de cadrage du travail des groupes locaux***

- *Document 1* : Présentation de la démarche générale
  
- *Document 2* : Cadrage de l'auto-évaluation menée par les groupes locaux
  - composition des groupes
  - méthode et questionnements
  - grille d'analyse chronologique
  
- *Document 3* : Chronologie commentée des politiques de l'Etat

Document 1 : Présentation de la démarche générale

Le ministère de l'Équipement a décidé d'engager une évaluation de la politique de l'État en faveur des transports collectifs urbains de province. Cette démarche vise à apprécier la pertinence des interventions de l'État en la matière. Il s'agit principalement de juger de l'adéquation des outils de l'État aux besoins des autorités organisatrices de transport urbain, au regard des pratiques de mise en œuvre des divers outils de cette politique (voir le document n°3 : *chronologie commentée des politiques de l'État*).

Ainsi, l'État souhaite disposer d'éléments de réflexion pour interroger ses propres manières de faire (dispositifs d'impulsion, organisation des services, etc.), en administration centrale comme aux niveaux déconcentrés, dans un domaine qui relève de l'entière responsabilité des collectivités territoriales, notamment lors des processus de mise en œuvre.

Cette évaluation doit être pour l'essentiel alimentée par les connaissances et appréciations des autorités organisatrices. Les agglomérations d'Angoulême, Lyon, Poitiers, Reims et Strasbourg sont parties prenantes de la démarche. Dans chaque cas, un groupe local est appelé à mener une "auto-évaluation" sous la forme d'une élaboration collective de l'histoire de la politique locale des transports urbains depuis une dizaine d'années.

Cette façon de procéder devrait apparaître aux acteurs locaux comme une occasion de réflexivité et d'échange sur leurs propres expériences, au-delà des analyses liées aux préoccupations étatiques. Le travail demandé aux groupes locaux est précisé dans le document n°2 : *cahier des charges de l'auto-évaluation*.

L'ensemble de l'opération se déroule durant l'année 2003 en trois phases :

1. *fin janvier – fin mai* : travail des groupes locaux (points d'étape début mars et fin avril, remise du document fin mai) ;
2. *fin juin* : séminaire organisé par le comité technique national en vue de mettre en évidence les éléments problématiques des dispositifs étatiques d'intervention par confrontation des études de cas ; choix des thématiques clés à approfondir ;
3. *juillet – novembre* : approfondissements spécifiques des thématiques clés par entretiens avec les acteurs locaux et formalisations au sein du comité technique. Élaboration de la synthèse.

Document 2 : Cadrage de l'auto-évaluation menée par les groupes locaux

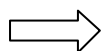
**COMPOSITION DES GROUPES**

Les groupes s'organisent en fonction des nécessités locales et du bon compromis à définir entre efficacité et appropriation collective, entre mobilisations institutionnelles et personnelles : groupe large ou groupe restreint procédant à des auditions.

Chaque groupe local, co-animé par le représentant de l'Autorité organisatrice de transport urbain et par celui de l'Etat (DDE, DRE), comporte des personnalités dont la présence apparaît indispensable : outre les responsables techniques ou administratifs des services de l'AOTU et de l'Etat, ceux de la société exploitante du réseau et – au-delà des seuls intervenants directs du secteur des TCU – les représentants politiques et techniques de la ville-centre et de l'intercommunalité d'agglomération ainsi que ceux des instances d'étude (selon les configurations locales, il pourra s'agir de l'agence d'urbanisme, d'une SEM, etc. ).

La pertinence de la convocation d'autres participants est laissée à l'appréciation des animateurs de chaque groupe. Des universitaires ou des membres d'associations bons connaisseurs des dossiers et de l'histoire locale, mobilisés à titre personnel, peuvent par exemple apporter des contributions intéressantes à la démarche. Dans le même esprit, s'il apparaît utile d'évoquer des dossiers non urbains, la présence de représentants du département ou de la Région peut s'avérer judicieuse.

Le groupe devra enfin comporter un rapporteur (qui devra être connu du groupe technique national début février), responsable de la rédaction du document final.



Les groupes locaux chargés, dans chacune des cinq agglomérations, de l'élaboration collective de l'histoire de la politique des transports urbains, peuvent mobiliser :

- des documents préexistants éventuels, monographies du Certu ou de la Fnau, bilans Loti, mémoires universitaires (à fin d'accélération du recueil des données de base) ;
- des " témoins " privilégiés, responsables techniques ayant suivi durant de longues périodes la situation locale ;
- l'aide extérieure d'un enquêteur en charge de la collecte des archives, du repérage de personnes ressources et du recueil de leurs " mémoires " [le comité technique national devrait disposer de certains moyens de financement pour ce faire].

### **METHODE ET QUESTIONNEMENTS**

Reconstruire l'histoire des politiques de transport urbain dans une agglomération passe par l'élaboration d'une chronologie [A] aussi précise que possible des décisions ou non décisions prises par les acteurs du domaine (l'autorité organisatrice mais aussi les communes et la société gestionnaire des TCU) [B], mise en perspective par rapport aux environnements et événements locaux [C] d'une part, au contexte national [D] d'autre part.

- A. La systématisation chronologique oblige à dépasser les enjeux actuels pour réinterpréter les logiques antérieures, et ce d'autant plus que sont explicités les éventuels non-choix. Il est au moins aussi intéressant de se demander pourquoi telle action n'a pas été entreprise que d'expliquer les méandres d'un processus décisionnel mené à bien.
- B. Une politique des transports dépend certes de l'autorité organisatrice *ad hoc* mais également d'actions d'autres décideurs locaux, portant sur la gestion de la voirie et du stationnement, la programmation des infrastructures nouvelles, la délivrance des permis

de construire, la localisation des équipements collectifs, la sécurité, les commerces, etc. Ces opérations sont à prendre en considération.

- C. Les diverses décisions (ou non décisions) que la chronologie met en évidence s'inscrivent dans des configurations technico-politiques spécifiques, qu'il convient de préciser (changements concernant les acteurs, les structures, les institutions liés à l'AO, aux intercommunalités, aux services de l'Etat) de même que d'autres éléments de contexte potentiellement explicatifs : les dossiers locaux prioritaires, les grands projets, les procédures planificatrices ou contractuelles du moment.
- D. Le contexte national (rappelé dans le document n°3) est à confronter aux événements de la scène locale. Pour filer la métaphore théâtrale, l'on pourrait dire que les doctrines, les méthodes et savoir-faire, les procédures, participent – selon une intensité qu'il convient justement d'apprécier – à la distribution des rôles et des costumes, aux décors et accessoires, au scénario et aux dialogues, à la mise en scène... Ces éléments du contexte national incluent les politiques connexes à celles des transports et déplacements, en particulier les dispositifs étatiques concernant l'urbanisme, l'urbanisme commercial, la sécurité publique, les routes, la politique de la ville.

Cette chronologie est à commenter dans une optique de questionnement du rôle de l'Etat et de la pertinence de ses outils d'intervention. Pour ce faire, il est probablement utile de sélectionner un certain nombre de décisions ou non décisions bien documentées et de tenir des raisonnements en termes de :

- Nature et niveau des ressources (financières, politiques, cognitives...) mobilisées ;
- Influences réciproques et interdépendances entre le local et le national ;
- Jeux des institutions et acteurs locaux ;
- Facilité d'usage au niveau local (y compris par les DDE et DRE) des outils proposés par l'Etat.

L'Etat est à voir dans ses multiples rôles :

- Financeur (subventions, aides aux prêts...);
- Prescripteur (fixation de normes, de cadres d'action) ;
- Producteur de doctrines (définition d'objectifs et formalisation d'arguments – par des lois, des circulaires, des discours)
- Méthodologue (techniques d'évaluation, modèles d'études...).

Ses interventions sont à considérer du point de vue de leurs objets (le “ quoi ”, aspect substantiel) et de leurs modalités (le “ comment ”, aspect procédural). S'agissant par exemple de subventions, on s'intéressera à l'influence d'une part des types d'opérations aidées par l'Etat, d'autre part des mécanismes des apports financiers : délais, caractère déconcentré ou non du traitement des dossiers, taux des aides, contractualisation et pluriannualisation des engagements, etc.

La réflexion doit pouvoir s'appuyer sur une typologie fonctionnelle de l'influence de l'Etat (diversité des “ effets ” des outils d'intervention) afin de préciser les mécanismes à l'œuvre. Les politiques de l'Etat peuvent ainsi servir de *déclencheur*, de *levier* ou d'*accélérateur*, de *catalyseur*, de *légitimation*...

## **GRILLE D'ANALYSE CHRONOLOGIQUE**

La chronologie est à effectuer à partir du début des années quatre-ving-dix, mais il peut ne pas être inutile, à fins explicatives, de pousser la rétrospective jusqu'au début des années quatre-vingt (Loti et éventuel PDU de première génération) voire jusqu'au début des années soixante-dix (plans de circulation et contrats de développement), en intégrant ainsi les effets d'apprentissage.

Les éléments de contexte ressortissent de quatre grandes catégories :

- *Situation générale de l'agglomération*
  - Evolution du contexte local
  - Économie urbaine, budgets
  - Dossiers prioritaires et grands projets
  - Importance relative du domaine Transport-déplacements
- *Configurations technico-politiques locales (institutions, structures, hommes)*
  - Les coopérations intercommunales
  - Les relations entre l'AOTU et la ville-centre
  - Les divisions du travail entre organismes techniques
  - Les interdépendances (domination, confiance, influence...) entre institutions
  - Les rapports juridiques et techniques entre l'AOTU et l'exploitant
  - Les " stratégies " d'acteurs
  - Le positionnement des divers services de l'Etat
- *Documents de planification (schémas directeurs, Pos, DVA, etc.) et études*
  - Enjeux et controverses, référentiels géopolitiques
  - Choix d'urbanisation, partis d'aménagement
  - Indicateurs clés
- *Opérations de transport*
  - Infrastructures routières nouvelles, équipements de stationnements
  - Aménagements et exploitation de la voirie, circulations, espaces publics

Document 3 : *Chronologie des politiques de l'Etat*

DATE	DISPOSITIF ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE	PHILOSOPHIE DE L'ACTION DE L'ETAT	
1982	<b>Plans de déplacements urbains</b> de la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)	Approche globale...	
1986	Possibilités de <b>dérogation</b> à la norme générale d'encadrement des <b>tarifs</b> des transports publics urbains		
1989	Taux plafond du <b>versement-transport</b> porté de 1,5 % à 1,75 % (en cas de réalisation d'une infrastructure de transport collectif subventionnée par l'Etat) et taux standard de subvention à 30 % (règle du Xe plan)	Aide à l'équipement en TCSP (tramways, métros légers) – censés permettre des gains de productivité dans l'exploitation des réseaux, dans un contexte de dégradation des taux de couverture – d'un nombre croissant d'agglomérations, l'Etat souhaitant limiter ses engagements financiers	
1989	<b>Contrats de modernisation.</b> Subventions d'études spécifiques (services PMR et études valorisables au plan national, subventionnées à 50 %) ; aides à l'investissement hors TCSP : programmes pluriannuels d'investissement (contractualisation entre le Préfet et l'AOTU) subventionnés au cas par cas (entre 20 % et 40 %, plafond global de 30 %).	Aides principalement orientées vers les techniques modernes d'exploitation, l'information des usagers et les aménagements de voirie facilitant la circulation des TC (dans le cadre de politiques globales et de décisions d'aménagements favorables aux TC), en vue d'améliorer les conditions d'exploitation des réseaux et le niveau de service (suivi d'indicateurs).	
1994	Réforme des conditions d'attribution des <b>subventions</b> d'Etat à la réalisation des <b>TCSP</b> (XIe plan). Taux modulés de 20 % (sections enterrées) à 40 % (sites propres routiers).  Aides (études et investissements) à l'amélioration de la qualité et de la <b>productivité</b> des transports urbains.	Politiques volontaristes de partage de la voirie (insertion des TCSP en surface) privilégiées, dans un contexte de lutte contre l'engorgement de la circulation automobile. Clarification des règles d'intervention de l'Etat (fin des négociations au coup par coup).  Ambitions de globalité, d'intermodalité et de modernisation des réseaux existants.	

<p>1996-97</p> <p>2001</p>	<p><b>Plans de déplacements urbains</b> de la Laure (loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie)</p> <p>Aides de l'Etat à la <b>mise en œuvre des PDU</b> et aux TC de province. Simplification des règles de subvention, aide aux projets urbains accompagnant les TCSP (si contrat d'agglomération), renforcement du volet transports des contrats d'agglomération, priorité à la desserte des quartiers de la politique de la ville.</p>	<p>Les six orientations de l'article 14.</p> <p>Evolution progressive du dispositif de prise en considération par l'Etat des projets de TCSP : avis de l'Etat sur l'ensemble du réseau conditionné à l'existence d'un PDU et dissocié de la "prise en considération" d'une ligne ou portion de ligne.</p> <p>Plus généralement, la prise en compte des demandes de subventions est pour toute opération subordonnée à l'inscription des actions proposées dans un programme et une stratégie de mise en œuvre pluriannuelle.</p> <p>TCSP "légers" et approche globale confortées.</p>	
	<p>DISPOSITIF ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE</p>	<p>PHILOSOPHIE DE L'ACTION DE L'ÉTAT</p>	



*Tableau synthétique des cinq études de cas*

	Angoulême	Lyon	Poitiers	Reims	Strasbourg
<i>AOTU</i>	Communauté d'agglomération  ComAGA	Syndicat mixte  SYTRAL	Communauté d'agglomération  CAP	Communauté de communes  CCAR	Communauté urbaine  CUS
<i>Population</i>	108 000 hab.	1 300 000 hab.	130 000 ha.	215 000 hab.	450 000 hab.
<i>Réseau :</i>					
<i>Kilomètres parcourus par an *</i>	4,6 millions	45,2 millions	4,6 millions	7,6 millions	14 millions
<i>Longueur totale du réseau *</i>	193 km	1169 km	285 km	198 km	327 km
<i>TCSP</i>	Bus	Métro, tramways, trolleybus	Bus	Bus	Tramway
<i>Voyages par an (millions)*</i>	9,5	263	12,2	29,3	74
<i>Création VT</i>	1978	1974	1977	1976	1974
<i>Lancement PDU</i>	(1987) 1998	1984 1995	(1986) 1996	1997	1989

\* Par souci d'homogénéité statistique, ces chiffres sont issus de la publication de l'UTP : *Les chiffres clés du transport public urbain de l'année 2001*. À ce titre, ils peuvent sensiblement différer des indications fournies dans les rapports des études de cas.

## **Compte rendu du séminaire d'Angoulême**

1 <sup>ère</sup> journée.....	.....
Introduction .....	.....
Présentation de M. Jouineau, sous-préfet de Cognac.....	.....
Présentation de M. Peigné, du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC). .....	.....
Présentation de M. Labia, de la DTT.....	.....
Thématique I : Les procédures de planification (animation de M. Offner, LATTS).....	.....
1) Introduction : posture de l'Etat sur les procédures de planification urbaine, par M.Lesne (DTT). .....	.....
2) Présentation du PDU de Poitiers, par M. Rochaud, Adjoint au Maire chargé des déplacements.....	.....
3) Présentation du rôle de l'Etat dans des procédures de planification sur l'agglomération de Reims, par M. Dupouy ( Représentant de la Communauté de Communes de l'Agglomération de Reims) .....	.....
4) Présentation des procédures de planification sur la Communauté Urbaine de Strasbourg, par M.Schwob ( Directeur Départemental Délégué ).....	.....
5) Débat .....	.....
Thématique II : les subventions / interventions financières de l'Etat (animation de M. Perret, CGPC).....	.....
1) Le point de vue de l'Etat par Monsieur Labia, de la DTT .....	.....
2) Les effets du financement de l'Etat dans le développement des TC à Lyon, par M. Barriol du SYTRAL. ....	.....
3) L'intervention de l'Etat dans l'agglomération de Reims, par M. Bonhomme de la DRE Champagne-Ardenne.	.....
4) Le cas de Strasbourg, par M. Meneteau de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS). .....	.....
5) Débat.....	.....
2 <sup>ème</sup> journée.....	.....
Thématique III : l'intermodalité, la coopération entre acteurs et entre réseaux (animation de M. Offner, LATTS).....	.....
1) Le point de vue de l'Etat, par M. Labia de la DTT .....	.....
2) L'intermodalité à Angoulême, par M.Charrier, vice-président de la COMAGA. ....	.....
3) L'intermodalité à Reims, par M. Tridon de l'Agence d'Urbanisme. ....	.....
4) L'intermodalité à Strasbourg, par M. Meneteau de la CUS. ....	.....
5) Débat.....	.....
Thématique IV : l'innovation (animation de M.Perret, CGPC).....	.....
1) " Position " de l'Etat sur l'innovation dans les transports urbains par M. Lesne (DTT). .....	.....
2) Présentation du projet MAGGALY, par M.Deffayet (Chef de l'arrondissement urbain DDE 69). .....	.....
3) Présentation de la politique d'innovation de la STGA (Société de transport du Grand Angoulême) par M.Touzalin (Directeur de la STGA). .....	.....
4) Présentation de la mise en œuvre d'un réseau de BUS au Gaz naturel dans le centre de Poitiers, par M. Maret (Société de Transport Poitevin). .....	.....
5) Débat .....	.....
Table ronde : Quelles parties prenantes de la promotion des TCU ? Quels chantiers prioritaires pour les interventions de l'Etat ?.....	.....

*1<sup>er</sup> journée*

*Introduction*

***Présentation de M. Jouineau, sous-Préfet de Cognac.***

M. Jouineau excuse l'absence de Monsieur le Préfet. Il fait tout d'abord un rappel historique où il souligne que si bien les politiques de développement des transports collectifs ont démarré dans les années 1960, elles n'ont commencé à se faire sous une approche globale, concernant les transports et l'urbanisme, que dans les dernières décennies, poussées par les préoccupations d'étalement urbain et de pollution. Pour cela il y a eu tout un arsenal législatif et réglementaire mis en place (LOTI, LAURE, SRU et les circulaires de 1994 et de 2000). Toutes ces politiques ont reposé sur un partenariat fort entre l'Etat, les AOT et les collectivités locales. L'évaluation proposée ici concerne 5 agglomérations : Angoulême, Poitiers, Reims, Strasbourg et Lyon. Depuis janvier 2003, pour chacune de ces agglomérations, un groupe local a élaboré une évaluation et a remis un dossier de synthèse. Il s'agit dans ce séminaire de débattre autour de ces synthèses. Quatre thématiques seront abordées :

- les procédures de planification
- les subventions/interventions financières de l'Etat
- l'intermodalité, la coopération entre acteurs et entre réseaux
- l'innovation

Monsieur Jouineau ajoute que le PDU d'Angoulême représente un enjeu important pour l'agglomération ; il estime que le choix d'Angoulême comme siège du séminaire est dû au bon travail mené dans cette agglomération ; puis il déclare ouvert le séminaire en souhaitant aux participants de très fructueux échanges.

***Présentation de M. Peigné, du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC).***

M. Peigné rappelle que l'évaluation de la politique de l'Etat en faveur des transports collectifs urbains en Province est nécessaire car il s'agit d'un exercice rarement pratiqué selon les exigences théoriques nécessaires. L'objectif recherché ici est de mener une démarche rigoureuse au-delà des impressions personnelles. C'est à cet effet qu'un Conseil de l'évaluation a été créé au ministère de l'Equipement. Il a en particulier analysé ou est en train d'analyser cinq politiques :

- Le travail des DDE sur les voiries départementales. Sachant qu'avec la décentralisation, les Conseils Généraux prendront complètement en charge ces routes, quelques questions se posent : Quels sont les enseignements du modèle qui existait jusqu'à présent ? Quelles conséquences de la décentralisation sont-elles prévisibles, notamment pour l'utilisateur ?
- L'ingénierie publique. Est-ce qu'elle a porté des fruits ? Les objectifs ont-ils été accomplis ? Est-ce que les services de l'Equipement ont fourni les services que l'on attendait ?
- Les droits des sols. Les DDE assurent des services importants pour les communes, mais n'y a-t-il pas sur certains points un double travail ? Une redondance ?

- La connaissance du territoire pour l'application de politiques très diverses : habitat, transports, innovations routières, etc.
- Les transports collectifs.

C'est dans ce dernier volet que s'inscrit l'évaluation dont ce séminaire veut faire une synthèse. Dans le souci d'obtenir une évaluation à caractère indépendant, le programme a regroupé des acteurs variés : d'un côté le CGPC et la DTT appuyés par le CERTU, d'un autre côté le GART et les cinq communautés d'agglomération. Ce programme de recherche a été lancé dans le premier trimestre de 2003 et le moment de faire le point est arrivé.

### ***Présentation de M. Labia, de la DTT***

M. Labia présente les thématiques du séminaire et rappelle les objectifs de l'Etat. Pourquoi y a-t-il eu une politique nationale des transports depuis les années 1970? Les raisons évoquées dans une circulaire de 1976 étaient :

- La réduction des inégalités sociales liées aux différentes capacités d'accès à la voiture.
- L'amélioration de la qualité de vie.
- Le besoin de réduction des dépenses énergétiques.

On affichait alors l'objectif d'augmenter la part des déplacements en transports collectifs. Il est intéressant à noter que ces principes fondateurs sont toujours présents. De toute la politique menée depuis les années 1970, on peut retenir 5 points :

- Il y a eu un objectif central : développer l'offre des transports collectifs. Entre 1974 et 2001 les investissements de l'Etat dans les transports collectifs ont augmenté de façon constante : des investissements en infrastructures d'abord puis dans des contrats de développements, des contrats de subventions et actuellement les PDU. Le tramway, dont la plupart des réseaux avaient été démantelés au début des années 1980, a été le mode le plus développé (avec aujourd'hui près de 350 km de voies ferrées en France). En résumé il s'agit d'une politique très volontariste pour donner aux collectivités locales les moyens de développer leurs réseaux de transports collectifs (sans oublier le rôle du Versement Transport depuis sa création en 1971).
- Il y a eu une accumulation de priorités : des préoccupations environnementales et urbanistiques (dont La LOTI, puis la LAURE, la loi Voynet et la loi Chevènement rendent compte) ; le développement des communautés d'agglomération pour l'intervention sur l'ensemble de la palette des déplacements (la loi Chevènement étant le point culminant) ; la desserte des quartiers en difficultés (thème omniprésent dans les contrats de ville) ; la sécurité des déplacements, l'intégration tarifaire, l'amélioration du service à l'utilisateur, etc.
- Il s'agissait de développer une politique nationale mais respectueuse des choix des collectivités locales (choix de la technique d'exploitation comme du montage concessionnaire). Quelques questions se posent maintenant : n'a-t-on pas mis en œuvre une politique de " guichet " ? Cette politique n'aurait-elle pas du être plus contraignante en termes de coopération entre les différents réseaux, dans une logique de déplacements régionaux ?

- Il y a eu une volonté de mener une politique industrielle dans le domaine des transports. Les exemples que l'on peut citer sont le POMA 2000, le réseau MAGGALY (lignes de métro automatisées de Lyon), le tramway moderne français et le VAL, qui est le seul à avoir connu un certain succès de ventes à l'étranger.
- Il y a eu une approche très différenciée entre l'Ile-de-France et la province. En Ile-de-France, l'autorité organisatrice, le STP (devenu STIF) a toujours été dirigé par l'Etat mais il a désormais vocation à être décentralisé. Il faut signaler que la politique de soutien aux investissements est toujours inscrite dans le contrat de plan Etat - Région, ce qui a, sans doute, des aspects positifs.

**Thématique I : Les procédures de planification (animation de M. Offner, LATTIS-ENPC).**

**1) Introduction : posture de l'Etat sur les procédures de planification urbaine, par M. Lesne .**

Monsieur Lesne estime que trois problématiques sont à observer dans le cadre de l'évaluation des procédures de planification :

- a) Quel rôle tient l'Etat dans les procédures de planification ?

Quels sont les différents rôles de l'Etat ? : État prescripteur/ Etat metteur en œuvre/ Etat partenaire naturel des Collectivités Locales (en termes financiers et contractuels)/ Etat "expert" : producteur de savoir-faire, de méthodes...

- b) Quelle cohérence entre les différentes démarches de planification "globales" initiées par l'Etat en matière de déplacements et d'aménagement urbain (SCOT, PDU, PLH...) ?
- c) En quoi l'aspect procédural des démarches de planification influence les actions concrètes envisagées (quelles contraintes temporelles et financières ?) ?

**2) Présentation du PDU de Poitiers, par M. Rochaud, Adjoint au Maire chargé des déplacements.**

La présentation se centre sur 5 points :

1. Présentation des étapes du P.D.U. de Poitiers adopté en février 2001 (trois scénarios : " fil de l'eau"/ " partage de l'espace" / " volontariste ")
2. Présentation des enjeux stratégiques du PDU.
3. Liste des actions planifiées.
4. Zoom fait sur deux thématiques particulières : vélo, TC.
5. Questions d'ordre méthodologique concernant l'élaboration du PDU :
  - a) Comment concilier la dimension stratégique du document et l'aspect " programmation d'actions " ?
  - b) Quel est le périmètre d'action pertinent pour l'élaboration du document ( " quel projet pour quel territoire ") ?
  - c) Intérêt et limites de la concertation (à différencier selon les actions envisagées ?)
  - d) Mise à jour d'incohérences entre différentes démarches : PDU/DVA/CPER
  - e) Dans quelle mesure faut-il programmer des actions incitatives ou coercitives ?



**Recadrage de la présentation par M. Offner :**

Dans quelle mesure faut-il remercier l'Etat pour son aide dans l'élaboration du PDU ? (pour le guide méthodologique du CERTU, pour les "porter à connaissance" des DDE ?...)

**Réponses de M. Rochaud :**

- a) PDU de Poitiers a été engagé avant la loi sur l'air (rôle incitatif de l'Etat peu important).
- b) Aides financières de l'Etat sur le Diagnostic (50 %).
- c) Méthodes du CERTU ont " permis d'avancer... "
- d) Très bonne coopération entre DDE et Communauté d'Agglomération de Poitiers lors de l'élaboration du PDU (bons " porter à connaissance ").

**3) Présentation du rôle de l'Etat dans des procédures de planification sur l'agglomération de Reims, par M. Dupouy (représentant de la Communauté de Communes de l'Agglomération de Reims)**

- Présentation du contexte Rémois : population peu sensibilisée à la problématique des déplacements.
- Inconstance des politiques locales de planification : SD 75 prévoit un TCSP, alors que le SD 92 et les " porter à connaissances " des DDE sont " muets " sur le sujet.
- Schizophrénie de l'Etat : La LOTI déclenche simultanément la mise en œuvre d'un POD (Plan d'Organisation des Déplacements) " tout pour la voiture " et une réflexion sur un projet de tramway. La DTT " pense tramway " / les DDE " pensent route ", opposition Etat local / Etat national, insuffisance de l'ingénierie locale.
- Autres aspects à signaler :
  - Entre 91 et 97 : période de " creux ". DVA, strictement routier, alors que le DVA doit s'inscrire dans une réflexion plus large.
  - Rédaction du PDU : le calendrier imposé interférait avec le calendrier local ce qui s'est traduit dans des débats plus politiques que de fond. On regrette aussi que le débat n'ait pas inclus les communes périurbaines et la lenteur du commissaire enquêteur.
  - Le POS stimule une politique de stationnement pas très cohérente avec le développement des TC.
  - Le Contrat de Plan Etat - Région ignore le développement des T.C.

**Intervention de M. Offner :** il semble qu'il y ait un Etat pluriel générant un système pluriel ?

**Réponse de M. Dupouy :** Il y a en effet trois niveaux disjoints Région / Département / Agglomération / qui développent des politiques divergentes.

**4) Présentation des procédures de planification sur la Communauté Urbaine de Strasbourg, par M.Schwob (Directeur Départemental Délégué).**

1.La CUS classe les procédures de planification en 3 niveaux ; elles concernent :

- a) Les Transports Urbains : Dossiers de Prise en Considération (DPC).
- b) Les Déplacements : PDU, DVA.
- c) La mise en cohérence de politiques sectorielles ( " global ") : SDAU, SCOT.

2.Mise en perspective historique des procédures de planification depuis 1975 :

2.1. Pour la CUS, les procédures de planification des transports évoluent entre caractère " global " et plus sectoriel, selon le schéma :

1975 : " global " avec le SCOT.

1989 à 2000 : plus sectoriel.

À partir de 2000 : " global ".

On irait donc du " global " au " global ".

2.2. Analyse de la non-décision de création d'un tramway entre 1975 et 1989 :

conjonction de facteurs locaux (lobby de commerçants ayant peur de perdre de la clientèle) et d'hésitations de l'Etat.

Mais création d'une première ligne de tramway en 1989.

2.3. Caractérisation de l'élaboration du PDU (entre 1989 et 2000) :

Pour R.Schwob, l'élaboration d'un PDU est un processus études-actions : les actions sont faites conjointement à l'élaboration du PDU ("l'important n'est pas de faire un plan"). Ainsi plusieurs projets ont été réalisés alors que le PDU était en cours : plans de circulations, 1<sup>e</sup> ligne de tram, pistes cyclables, etc.

2.4. Le processus de planification actuel.

Depuis la fin du PDU, le rôle de l'Etat s'est fait sentir au travers de sa demande de révision du DPC 93.

Mais la CU réfléchit actuellement à sa planification hors de tout cadre défini par l'Etat (étude "réseau 2020"), notamment de par la nécessité d'étudier le lien entre transports urbains et interurbains (le PTU n'est pas un périmètre d'étude satisfaisant).

2.5. Questions de la CUS :

- a) Quelle intégration des la planification actuelle avec le SCOT ?
- b) " Plus délicat " : comment mesurer toutes les conséquences du développement des TC au regard d'autres problématiques urbaines ? " On a peu de visibilité sur le potentiel d'urbanisation autour des TC ".

2.6. Conclusion de M. Schwob :

- a) L'Etat a mis en place un dispositif rationnel de planification : 3 niveaux de planification bien emboîtés.
- b) Les collectivités publiques ont adapté ces procédures pour l'action concrète.
- c) Mais il faut noter une nécessité " d'éclater les PTU ".
- d) Nécessité d'une mise en cohérence dans les POS entre la création de nouveaux TC et de potentiels d'urbanisation.

### 5) *Débat.*

#### Du déroulement de la concertation dans les PDU.

Mme Ollivier-Trigalo  
(INRETS)

Pourquoi est-ce que la concertation ne fait pas débat ? Est-ce parce qu'en Alsace il y a une culture du consensus ? (*rires*). On parle de la concertation quand le PDU ne marche pas et l'on n'en parle pas quand le PDU marche (se traduit en actions)...

Réponse de M. Schwob :

1. Les délais de la concertation sont un sujet très sensible dans les AOT : les délais tendent à s'allonger, c'est donc une préoccupation majeure.

2. Autre question, faut-il absolument discuter de tous les sujets avec le public ? Par exemple, une concertation de la politique locale de stationnement dans son entier peut compromettre la bonne mise en œuvre du projet : il serait mieux de faire une concertation " étape par étape ".

Réponse de M. Meneteau  
(Directeur Transports Déplacements à la CUS) :

1. En Alsace, il y a eu du conflit pendant la concertation !!! Le conflit, c'est de la concertation !!

2. Le PDU est une démarche longue, toutes les actions ont fait l'objet d'une concertation.

3. L'enquête publique finale du PDU ne " déplace pas les foules " dans le sens où les débats avaient eu lieu avant ce stade.

M. Dudier  
(Poitiers)

Il est plus facile de mobiliser les débats sur des projets précis. (plutôt que sur un PDU qui est global)

M. Rochaud  
(adjoint au Maire chargé des déplacements de Poitiers)

1. Question de l'enquête publique : constat : très peu d'impact auprès de la population.
2. Comment faire pour " accrocher " les citoyens ?  
Plusieurs effets à prendre en compte :
  - 2.1. la renommée de l'outil : le POS est un outil connu des citoyens alors que le PDU l'est moins.
  - 2.2. " quand tout se passe bien on ne se manifeste pas ".

De la mobilisation de la CNDP sur les grands projets

M. Durand  
(Sytral)

Pour les grands projets urbains déjà acceptés par la population (car ils sont dans les programmes électoraux ...), est-il indispensable de faire appel à la CNDP ? N'est-ce pas une grosse perte de temps ?

M. Labia  
(DIT)

1. Les projets ne doivent pas forcément tous remonter à la CNDP : on allonge effectivement d'un an ou deux le projet.
2. La CNDP décide de l'intérêt national ou non du projet.
3. Probabilité d'intervention de la CNDP sur les projets de TCSP ou de tramway faible (la CNDP n'est intervenue ni sur Marseille ni sur Lyon).

De l'objet PDU et de la schizophrénie de l'Etat : ou comment la culture experte permet la bonne ou mauvaise mise en œuvre d'un outil de planification.

M. Dupouy  
(Communauté de communes, Reims)

Depuis 4 ou 5 ans, on note une évolution culturelle dans les DDE : elles ont intégré les problématiques de déplacement inhérentes aux PDU.

DDE Rhône :

Oui mais :

1. On veut mettre trop de choses dans le PDU : c'est en même temps un document de programmation (amélioration de ce qui ne marche pas) et un outil stratégique (dans un sens plus prospectif).
2. Le développement de la voirie doit être pris en compte dans le PDU, or souvent les AOT n'ont pas de compétence voirie.

Mme. Duchêne  
(directrice du GART)

1. On parle beaucoup de la coupure entre culture " route " / " déplacements ", alors que la véritable schizophrénie de l'Etat réside dans la coupure " transport " / " urbanisme ".
2. L'Etat a une politique d'offre, alors qu'il devrait agir sur la demande par l'urbanisme.

Conclusions (par M. Offner) :

- 1) Les procédures de planification se doivent d'être pragmatiques.
- 2) Une tension ressort du débat : quel cadrage national du local ? Jusqu'où contrôler le local ?
- 3) Il faut s'interroger sur les cohérences sectorielles et territoriales des procédures.
- 4) La pluralité des logiques étatiques ne doit pas faire oublier que les agendas locaux et les délais nationaux se doivent d'être en phase.

***Thématique II : les subventions / interventions financières de l'Etat (animation de M. Perret, CGPC).***

***1) Le point de vue de l'Etat par Monsieur Labia, de la DTT***

Presque toutes les infrastructures de transport guidé se sont faites à partir des subventions de l'Etat. L'Etat a aussi subventionné les expérimentations, ce qui a supposé le taux d'investissements le plus élevé. Il faut signaler aussi les contrats de développement (période 1976-1986), les contrats de productivité (1986-1988) et actuellement la démarche de type PDU. L'essentiel de ces investissements ont été les TCSP. Est-ce que ces subventions ont eu un caractère incitatif ?

- Oui, sans aucun doute, jusqu'à la fin des années 1980. Sans ces investissements, les tramways modernes n'auraient pas vu le jour.
- Réponse plus mitigée pour le présent. Quelle est désormais la légitimité de l'Etat à continuer à intervenir sur l'ensemble des projets de TCSP des collectivités ? Est-ce bien nécessaire de mener cette politique systématique et indiscriminée ? Quelle est l'efficacité de toutes ces actions ?

- Ne doit-on pas plutôt destiner une partie des financements à imposer un minimum de coopération entre les acteurs ?

On ne peut pas imaginer une situation où l'Etat serait complètement absent, mais il est nécessaire de moduler son rôle, le degré de son intervention. Désormais, l'accompagnement ne sera probablement pas systématique. Si on souhaite garder une capacité d'action discriminée de l'Etat, il faudra rester sur des projets d'intérêt national. La logique est de tendre également vers un désengagement de l'Etat sur les PDU. Mais les aides pour les recherches sur l'évolution des mobilités, sur la sécurité ou l'accessibilité aux TC des PMR, seront maintenues. Il faut retenir en tout cas que la politique d'aide indiscriminée qui ne tenait pas compte des ressources propres à chaque collectivité est maintenant bien derrière nous.

**M. Perret** résume les questions principales qu'on se pose :

- Qu'en est-il de l'effet levier du rôle de l'Etat ?
- Quel a été l'effet qualitatif de l'action de l'Etat sur les décisions prises ?
- Comment est-ce que le financement de l'Etat est suivi en termes de validité économique des investissements ?

## **2) Les effets du financement de l'Etat dans le développement des TC à Lyon, par M. Barriol du SYTRAL.**

- Présentation du périmètre d'action du SYTRAL : 55 communes, Lyon et 7 villes périphériques, soit un total de 1,3 millions d'habitants. Le rôle de SYTRAL est de définir et mettre en œuvre les politiques de transports de l'agglomération lyonnaise.
- Présentation du compte administratif 2002 du SYTRAL : Les dépenses et les recettes sont à peu près équilibrées pour cette année (autour de 500 Millions d'euros) mais le montant de la dette cumulée est de 1,2 milliards d'euros. Son amortissement est prévu autour de l'année 2030.
- Les investissements de l'Etat ont diminué progressivement par rapport aux dépenses totales du SYTRAL. Ils représentaient 15 % des dépenses en 1990, seulement 10 % en 2002. Sachant que le financement des nouveaux équipements se fait toujours suivant un ratio 70/30 (banque/SYTRAL), si l'Etat diminue son apport, le total du financement possible diminue également. Il faut aussi signaler que la possibilité d'obtenir une aide du BEI est plus grande lorsque le projet compte avec des investissements de l'Etat car alors il est plus facilement perçu comme étant un projet sérieux.

En conclusion, M. Barriol signale que les effets du PDU ne sont pas encore mesurables mais que le financement de l'Etat a été fondamental pour développer les TC dans l'agglomération lyonnaise.

### **3) *L'intervention de l'Etat dans l'agglomération de Reims, par M. Bonhomme de la DRE Champagne-Ardenne.***

L'intervention de l'Etat n'a pas été linéaire. On peut distinguer trois étapes principales :

- Période 1985-1991. Caractérisée par les débats autour d'un projet de tramway. Au début il y avait une forte implication de l'Etat, mais le projet échoue pour des raisons politiques. L'effet levier n'a pas du tout existé. Est-ce que l'Etat n'a pas été capable de gérer le contexte politique ?
- Période 1991-1996. C'est une période creuse pour les T.C. Les bus satisfait l'utilisateur et l'Etat ne finance que l'aménagement de quelques arrêts. Les opérations d'extension du réseau sont prises en compte par l'AOT. En général, il y a une ingénierie locale insuffisante en matière de transports.
- Période 1997-2002. Un projet de TCSP est lancé pour la desserte d'un quartier de la politique de la ville. Mais l'ACAR a du mal à produire des programmations sur 5 ans ; la procédure de contractualisation " l'effraye ". La DDE relance périodiquement, mais les financements sont plus efficaces lorsqu'ils s'inscrivent dans des projets globaux.

### **4) *Le cas de Strasbourg, par M. Meneteau de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS).***

Présentation du réseau de tramways de Strasbourg et du rôle de l'Etat dans son développement :

- ligne A, 1990, 296 M euros (dont 17% financés par l'Etat)
- ligne B, 1995, 248 M euros (dont 20% financés par l'Etat)
- ligne C, 2002, 390 M euros (dont 18% financés par l'Etat)

La subvention de l'Etat a joué un rôle d'accélérateur (plutôt que de déclencheur) de la décision. L'Etat a aussi un rôle important dans certains choix stratégiques (connexion avec des voies ferrées, desserte de l'extérieur du PTU, etc.). L'importance de l'aide de l'Etat est croissante avec le développement du réseau, car au fur et à mesure que l'on maille le territoire, les coûts deviennent plus importants. Cette extension du réseau est pourtant nécessaire parce que c'est la seule façon de réduire la part de la voiture et parce qu'elle permet d'entrer en relation avec les autres AOT et d'établir des coopérations.

Dans le cas de Strasbourg, les subventions de l'Etat pour la troisième ligne sont essentielles aussi parce que le Versement - Transport disponible a déjà été investi dans les deux premières lignes (construction, entretien et fonctionnement).

### **5) *Débat***

Sur l'efficacité des investissements de l'Etat

M. Barriol et M. Godard  
(SYTRAL)

L'Etat définit un certain nombre de politiques en faisant des lois, mais après il doit garantir l'application de ses lois par les collectivités et pour cela il doit apporter son aide. Sa participation doit se faire aussi au niveau des choix. Il ne faut pas oublier que si la part des TC est restée globalement stable, c'est grâce aux investissements réalisés.

M. Sylvestre  
(CGPC)

Les rapports montrent bien que :

- il y a eu politique de l'Etat en la matière.
- les collectivités locales sont assez contentes avec cela.

M. Offner  
(L'ATTS)

Il est intéressant de penser au caractère non contractuel des contrats de développement et des contrats de productivité. On faisait le pari que l'augmentation de l'offre n'entraînerait pas des coûts supplémentaires et l'on améliorerait le partage modal en faveur des TC. Mais quels éléments de contrôle de l'Etat ? Qu'est-ce qui se passe lorsque les objectifs ne sont pas atteints ?

M. Abeille  
(CERTU)

Il est vrai qu'il n'y a jamais eu de vraie évaluation. Le contrôle de l'Etat a été insuffisant, d'où les observatoires que l'on veut maintenant mettre en œuvre pour les PDU.

Mme Duchêne  
(GART)

On ne peut que souscrire pour une meilleure efficacité des politiques de transport de l'Etat (notamment en termes d'évaluation, suivi, etc.). Mais il ne faudrait pas en conclure que l'aide de l'Etat n'est pas utile. Les exposés ont bien montré son utilité. Maintenant, si l'Etat veut changer de politique, qu'il ne le fasse pas en s'appuyant sur cette idée.



*Sur le désengagement de l'Etat*

M. Labia  
(DTT)

Le raisonnement de M. Godard est un peu à circuit fermé. Pourquoi n'y aurait-il que l'Etat qui devrait financer ? Quelle doit être la priorité ? La sécurité ? La défense ? S'il faut donner une marge de manœuvre aux collectivités locales, on peut augmenter le VT. Mais de toutes façons, en écoutant l'exposé du SYTRAL, je n'ai pas eu l'impression que vous ayez asséché vos marges de manœuvre. Il est clair que l'Etat va être conduit à réduire ses subventions pour les TC. On ne voit pas comment déterminer le projet du SYTRAL qu'il faut subventionner, mais en tout cas on ne pourra pas tout financer. On ne va pas pouvoir accompagner les projets de la même façon que jusqu'à présent.

M. Godard  
(SYTRAL)

Il faut être conscient que peut-être on est en train de changer de modèle. Le mode d'action des collectivités locales est remis en question.

M. Barriol  
(SYTRAL)

On peut effectivement faire des efforts sur la fraude. Par contre en termes de tarification ou de VT, on a atteint notre plafond. On cherche de nouvelles sources de financement. C'est un problème général des financements des réseaux.

M. Meneteau  
(CUS)

Est-ce que l'Etat a des possibilités pour juger la rentabilité d'une ligne en projet ? La réponse est oui. Il a cette possibilité compte tenu des dossiers très riches en informations qu'il demande aux collectivités.

Mme Duchêne  
(GART)

Il conviendrait de raisonner en termes de déplacements globaux, pas uniquement de TCSP. Que fait-on des rocade et des pénétrantes de voiries, qui jouent souvent contre les modes alternatifs à la voiture ? Quant au désengagement de l'Etat, en termes de fiscalité c'est les collectivités locales qui vont en subir les conséquences. Peut-être la fiscalité nationale sera allégée mais pas la contribution de l'utilisateur (et il faut ajouter que la fiscalité locale est beaucoup moins juste que la nationale). Et puis il faut réduire la circulation automobile. C'est inscrit dans la LAURE. La politique de réduction d'aides aux TCSP va contre cette idée partagée et contre le développement durable.

M. Lafont  
CGPC

Il est effectivement nécessaire de maintenir l'engagement de l'Etat car cela concerne le principe du développement durable, qui est une question d'Etat.

M. Durand  
(SYTRAL)

Il y a un autre problème : les contraventions sont perçues directement par l'Etat qui ne verse qu'une petite partie aux collectivités locales. Certaines lignes de bus ont un fonctionnement déplorable à cause du conflit avec les voitures mal garées. Or si ces contraventions arrivaient directement aux collectivités, elles pourraient être réinvesties dans le réseau. Il y a aussi un problème avec les personnes qui habitent en dehors de Lyon mais qui viennent travailler en voiture parce qu'ils disposent d'une place de stationnement gratuit. Ne pourrait-on pas faire que les patrons stimulent l'usage des TC ?

M. Labia  
(DTT)

Sur la question des contraventions, il y a un projet de décentralisation pour les PV de stationnement.

## *2<sup>e</sup> journée*

***Thématique III : l'intermodalité, la coopération entre acteurs et entre réseaux (animation de M. Offner, LATTIS).***

**M. Offner** signale que les thèmes de l'intermodalité, des pôles d'échange, des interfaces, de l'interopérabilité, apparaissent fortement dans les différents rapports. Ce sont des sujets qui prennent de plus en plus d'importance avec le rallongement des déplacements. Pour donner le point de vue de l'Etat sur la question, la parole est donnée à M. Labia.

### ***1) Le point de vue de l'Etat, par M. Labia de la DTT***

Une question se pose :

- Est-ce que la coopération entre les acteurs des différents réseaux se fait toute seule ? Ou bien faudrait-il obliger à cette coopération ?

Le sujet ne se posait pas de la même façon il y a 20 ans. On est passé à une logique de rabattement aux transports interurbains où on ne peut plus ignorer l'existence des réseaux ferroviaires. Mais on est encore dans des logiques d'acteurs très cloisonnées. On veut développer la coordination entre acteurs pour optimiser l'existant avec des méthodes diverses : intégration tarifaire, systèmes d'information multimodale, intégration tram-train. Il existe déjà l'exemple francilien qui est intéressant : Le STIF dessert un bassin de 12 millions d'habitants et sert d'outil de coordination entre les différents réseaux (qui comprennent des partenaires publics et privés). Le STIF est aussi un outil de mutualisation des ressources (toutes les charges d'exploitation sont centralisées) et d'intégration

tarifaire (carte orange). Un exemple d'intégration tarifaire sans syndicat mixte se trouve à Rennes où il y a eu des accords entre l'AO et les compagnies exploitantes. Mais il est toujours compliqué d'intégrer la SNCF dans ces tentatives d'intégration tarifaire.

Finalement le principal outil pour pousser à la coopération est le volontariat. Il n'y a pas en France, sauf en Ile-de-France, de structure d'intégration tarifaire et multimodale qui ne repose pas sur le volontariat. Il faudrait aller vers des formes d'intégration plus poussées.

## **2) L'intermodalité à Angoulême, par M.Charrier, vice-président de la COMAGA.**

L'intermodalité n'a pas beaucoup été prise en compte dans les années passées. On y est arrivé grâce à certains faits catalyseurs :

- Restructuration de la place du Champ de Mars qui a obligé à revoir la gare routière et à réaliser une étude complémentaire conjointe entre l'agglomération, la Communauté de Communes, la DDE et la région.
- La STGA a mis en place un système de billettique sans contact.

Une question semble aujourd'hui importante : à quelle échelle penser l'intercommunalité ?

Nous avons des réunions périodiques avec la SNCF pour essayer d'obtenir une tarification unique, mais ce n'est pas facile. Il y a aussi des propositions pour faire des guichets uniques, ou des possibilités de transport du vélo dans le train. Tout cela est à creuser.

## **3) L'intermodalité à Reims, par M. Tridon de l'Agence d'Urbanisme.**

L'intermodalité présente un double paradoxe :

- Elle suppose d'un côté un effort d'organisation, de travail en équipe, d'ingénierie territoriale, de coordination des différentes logiques d'action ;, mais en même temps il y a une forte composante technique d'aménagement urbain.
- Elle suppose d'optimiser les déplacements en TC ; mais en même temps les investissements de l'Équipement sont beaucoup plus importants en " bitume ".

Reims est une ville très dense au centre, très étendue ensuite, ce qui pose des difficultés aux TC. L'intermodalité représente un enjeu énorme en termes d'aménagement. On a un réseau en étoile mais il n'existe pas un vrai point de centralité. Il faudrait améliorer l'accès à la gare, repenser le stationnement, etc. Pour toute cette opération, il faut des partenariats. Et le foncier joue un poids important et RFF devient un acteur incontournable car il possède des friches urbaines.

Un autre problème de l'intermodalité est qu'au fond, il n'y a pas d'enjeu politique fort parce que les habitants ne sont pas prisonniers des TC. L'intermodalité reste le domaine des techniciens pointus. Il y a en général peu de matière grise dans ce domaine (aussi bien au sein de la DDE, que du CR, etc.).

#### 4) *L'intermodalité à Strasbourg*, par M. Meneteau de la CUS.

L'enjeu est de répondre au changement d'échelle des pratiques urbaines. Il faut que l'usage des TC soit pour l'utilisateur aussi clair et rapide comme l'usage de la voirie.

Les réalisations menées à Strasbourg :

- tarification combinée " Alsaplus " (entre la SNCF et la CTS)
- rabattements cars interurbains/tram
- tarification combinée réseau 67/réseau urbain
- tarification transfrontalière (mais de difficile utilisation)
- gares d'échange tram/train.

Autres projets en cours :

- billettique commune
- pôle d'échange intermodal de la gare centrale : grosse opération entre la SNCF, la Région et la Communauté Urbaine (l'Etat finance uniquement une partie de l'étude).
- étude d'un réseau ferré à l'horizon 2020
- intégration tarifaire régionale
- tram-train Strasbourg-Bruche-Piémont des Vosges. Le montage est complexe : il inclut 3 AOT, 3 maîtres d'ouvrage, 2 gestionnaires, 2 exploitants et 6 cofinanceurs.

Pour l'avenir, plusieurs questions se posent :

- Quel montage institutionnel pour l'exploitation du tram-train ?
- Quel positionnement par rapport au syndicat mixte ? Il ne faut pas en faire un préalable car on peut déboucher sur des problèmes de financement et de compétences.
- Quel avenir pour les expérimentations, pourtant nécessaires ?

#### 5) *Débat*

Pour lancer le débat, **Monsieur Offner** signale qu'hier on s'interrogeait sur l'efficacité des subventions de l'Etat, tandis qu'aujourd'hui, on se trouve avec un objet bien partagé, l'intermodalité, mais face auquel l'Etat (qui dispose de normes, d'argent, de discours, de méthodes et d'hommes) ne sait pas quelles ressources il doit utiliser.

Mme Duchêne  
(GART)

Là encore, on dépasse assez largement l'évaluation des politiques publiques dans la matière. La question des syndicats mixtes : ils peuvent certes constituer d'excellents outils de coopération sur un projet particulier, mais ils ne doivent en aucun cas se substituer aux AOT déjà existantes en termes de compétences. En effet, les AOT s'occupant déjà de politiques globales, il ne sert à rien de créer une autre instance (le syndicat mixte) occupant les mêmes compétences. L'Etat ne doit pas imposer

la coopération, mais peut y inciter financièrement. D'autre part il ne faut pas augmenter les VT de l'agglomération au risque d'aboutir à des délocalisations d'emplois.

M. Labia  
(DTT)

Les bons périmètres de coopération sont ceux qui ont fait la preuve du consensus local. Il faut donner plus de consistance aux syndicats mixtes. L'intermodalité pourrait devenir une compétence obligatoire. Il faut étudier la possibilité de faire entrer dans ces syndicats RFF et la SNCF car c'est plus facile pour l'Etat d'avoir un interlocuteur unique. Mais les socles de compétences qui sont bien pris en compte actuellement, on les garde comme ça. Par contre pour les innovations, il peut y avoir substitution. Quant au Versement Transport, on peut imaginer un Versement Transport interurbain.

M. Meneteau  
(CUS)

Le syndicat mixte ne marchera bien que s'il y a substitution complète. Le VT périurbain semble un bon moyen de responsabiliser toutes les communes.

Mme Duchêne  
(GART)

Il faut rendre possible le VT sur l'ensemble de la région, c'est là où c'est le plus intéressant si on veut motiver la coopération entre les AO.

M. Tridon  
(Agence d'urbanisme)

La question est de savoir si on est tous d'accord pour aller dans le même sens. Est-ce qu'on partage les mêmes objectifs ? Comment peut-on faire travailler les différents acteurs dans le même sens ? C'est la pédagogie du dialogue. Il faut coordonner les différentes échelles et temps.

M. Abeille  
(CERTU)

Une question importante est celle de la tarification intégrée. Comment peut-on faire coexister les tarifications sociales de la SNCF avec les tarifications locales ? Ne pourrait-on pas verser aux collectivités locales une partie des subventions données par l'Etat à la SNCF ?

***Thématique IV : l'innovation (animation de M. Perret, CGPC).***

***1) " Position " de l'Etat sur l'innovation dans les transports urbains par M. Lesne (DTT)***

l'Etat soutient l'expérimentation sous plusieurs formes :

### 1. Type d'innovation :

- a) Innovation institutionnelle : création des VT, PDU, Syndicats mixtes...
- b) “ Nouvelles pratiques ” : formes d'exploitation des TC avec des services adaptés à la demande.
- c) Innovations technologiques avec le développement de nouveaux systèmes de transports (ARAMIS, POMA 2000, MAGGALY, TVR...)

### 2. Les moyens alloués à l'innovation :

- a) Aides financières.
- b) Mise en œuvre de programmes de recherche nationaux et participation aux programmes européens.

La question posée, très générale, est la suivante : dans quels domaines les efforts de l'Etat ont-ils été efficaces en matière d'innovation ?

## **2) Présentation du projet MAGGALY, par M. Deffayet (Chef de l'arrondissement urbain DDE 69).**

### 1. Présentation générale.

MAGGALY (Métro Automatique Grand Gabarit de l'Agglomération Lyonnaise) représente la ligne D du métro lyonnais (14km, 15 stations, 36 rames de 2 voitures chacune).

“ Originalité ” : système automatique intégral.

### 2. Particularités.

Utilisation intégrale de l'électronique, dispositif de signalisation dynamique permettant de gagner en fréquence, système de sécurité à faisceaux infrarouges.

### 3. Genèse de l'innovation.

1979 : décision de réaliser la ligne D

1983 : début des travaux de génie civil mais sans l'idée de rendre le système automatique

1985 : Etat subventionne de 70 Millions de francs supplémentaires le projet, le projet change de “ tournure ” (vers l'automatisation de la ligne).

1986 : la ligne est mise en chantier.

Conclusion : l'intervention de l'Etat a été décisive.

### 4. Questions en ce qui concerne l'innovation (en général) :

4.1) Le portage de l'innovation : Quel doit être le soutien de l'Etat ? qui prend les risques ?

4.2) Dans quelle mesure l'innovation doit-elle être diffusée, valorisée ?

4.3) L'expérimentation est-elle un frein à “ l'interopérabilité ” ? (l'innovation “ permanente ” génère-t-elle une conception indépendante et figée de chaque ligne d'un réseau de TC, rendant difficile

l'évolution potentielle de chaque ligne d'une part, et ne tenant pas compte d'une éventuelle compatibilité entre lignes d'un même réseau d'autre part ?)

Autrement dit : L'innovation doit-elle être le vecteur d'un mode de conception dans lequel les "prototypes s'ajoutent aux prototypes" ? Ne faut-il pas stabiliser puis diffuser certaines solutions techniques, ce qui permettrait d'accroître leur efficacité ?

### **3) Présentation de la politique d'innovation de la STGA (Société de transport du Grand Angoulême) par M. Touzalin (Directeur de la STGA).**

1. Position sur l'innovation.

L'innovation est un moyen pour la STGA (230 personnes) d'accroître sa productivité  
L'intervention de l'Etat a été essentielle en termes de subventions à la STGA.

2. Description des innovations.

- Politique de voies réservées pour les Bus : 30 types d'aménagements différents !
- Systèmes d'Aides à l'Exploitation complet mis en place depuis les années 80.
- Télésurveillance.
- Nouveau système billettique sans contact mis en place fin 2001 (dont prélèvement automatique par carte bancaire)
- Expérience actuelle : passage de l'ensemble de la flotte au diester.
- Mise en place d'un site internet avec une application WAP sur les téléphones portables
- À la STGA : prise en compte de la parité dans la politique de recrutement. Bonne réussite

### **4) Présentation de la mise en œuvre d'un réseau de BUS au Gaz naturel dans le centre de Poitiers, par M. Maret (Société de Transport Poitevin).**

Focalisation sur la mise en place d'un projet particulier du STP : mise en place d'un réseau de Bus au Gaz naturel.

1. Élément déclencheur du projet : rénovation du patrimoine (Notre Dame la Grande, cathédrale catalysant le projet). Anciens Bus polluaient le quartier environnant de Notre Dame la Grande.

2. Bref historique du projet.

1996 : un groupe de travail se constitue avec GDF, STP, ADEME, RATP.  
Test de deux lignes de Bus au Gaz Naturel (distribué par GDF).

3. Impacts de l'innovation.

La perception de ce type de Bus par les usagers est très bonne.

L'avantage principal du gaz : le très faible bruit engendré par les Bus.

Toute une filière industrielle se met en place autour du projet (externalité positive en termes de politique "industrielle").

#### 4. Partenaires Publics.

CEE (finance le projet à hauteur de 17 %), Ministère des Transports (au travers du PREDIT et de l'ADEME, finance 10 % du projet), Conseil régional, RATP, GDF.

#### 5) *Débat.*

M. Perret  
(CGPC)

La question sur laquelle il serait intéressant de se focaliser : L'Etat a-t-il un rôle à jouer dans la diffusion ou non de prototypes innovants ?

Mme. Duchêne  
(GART)

1. Certaines collectivités locales apparaissent comme les “cobayes” de l'innovation : l'Etat doit aider ces collectivités. On devrait notamment créer un club des collectivités locales partenaires du PREDIT.
2. L'Etat se doit d'apporter une capacité d'expertise, notamment au travers de l'ADEME.
3. Le GART est très inquiet des effets de “Stop and Go” de l'innovation induite par une expertise incertaine et instable au cours du temps. Par exemple, l'ADEME commence par répandre un discours expert valorisant l'usage du gaz pour la propulsion des Bus, et quelques années plus tard, l'ADEME tient le discours opposé : “le gaz n'est pas une si bonne technologie que ce que l'on croyait”.
4. Il est nécessaire d'ouvrir l'élaboration des projets innovants à un nombre d'acteurs suffisant pour que le projet soit dûment discuté entre experts.
5. Une question fondamentale reste la suivante : comment mesurer les effets de l'innovation ?

Réponse de M. Touzalin à la question 5 :

Par exemple, à la STGA, on mesure la fréquentation des Bus à périmètre constant entre deux dates : sur le Grand Angoulême, cette dernière est restée stable.

M. Sylvestre  
(CGPC)

La DTT ou l'Etat ne doivent-ils pas certifier certains procédés innovants ? Ne doivent-ils pas produire des “ catalogues ” de solutions ?

M. Duteil  
(FNAUT)

Mais les politiques de soutien à l'innovation ne sont-elles pas le “cache-misère” d'une absence de volonté politique claire de l'Etat ?



M. Lesne  
(DTT)

1. Il n'existe pas de catalogues de " solutions certifiées " par l'Etat, mais il existe des publications du CERTU sur les SAE, la billettique, etc<.
2. Il est nécessaire de revoir notre politique de recherche-développement.

Recadrage par M. Perret :

Autrement dit, la question serait de savoir si l'Etat doit orienter d'une certaine manière la R&D et comment.

Réponse de la DTT :

D'accord, mais une politique de R&D doit se discuter dans le cadre du PREDIT, avec le GART, l'UTP, les industriels...

Mme Duchêne  
(GART)

1. Il existe déjà un comité de pilotage dans le cadre du PREDIT.
2. Des certifications de solutions précises (aux normes AFNOR) sont engagées.

M. Deffayet  
(DDE 69)

Quelle interopérabilité pour demain ? Quelle diffusion de l'innovation ? Une innovation contraint fortement l'avenir.

Il faut admettre que la voiture particulière est une réussite en termes d'économie d'échelle et de diffusion : ne faut-il pas que ce soit la même chose avec les TC ?

M. Perret  
(CGPC)

Pourquoi ne parle-t-on pas de l'innovation organisationnelle qui se crée autour de l'innovation technique ? Est-elle diffusable ?

M. Labia  
(DTT)

1. D'accord avec Y. Duteil : la " fuite en avant " technologique n'est-elle pas un " cache-misère " permettant d'éviter de se poser les bonnes questions ? On aurait par exemple oublié que le simple partage de la voirie peut être plus efficace en termes de partage modal que toute une autre gamme d'innovations qui ont été développées...

2. Le problème de la standardisation : pour les TVR, l'Etat a fourni une aide importante et a permis une expérimentation " grandeur nature " de ce système. Comment définir le rôle de l'Etat ? Il semble que la logique de soutien de l'Etat doive se soumettre à l'obligation de résultat.

Mme Duchêne  
(GART)

1. Les aides de l'Etat se sont plus focalisées sur les aides technologiques " pures " que sur la solution des couloirs réservés pour les bus, par exemple. Alors que l'on sait que les couloirs de bus sont la solution la plus efficace.

2. On ne distingue pas bien les composantes de l'efficacité d'une innovation technologique : on ne dit pas que la " solution bus " marche grâce à sa composante site propre.

M. Perret  
(CGPC)

Qu'en est-il du rôle de l'innovation technologique en termes de politique industrielle ?  
Les retombées en termes de politique industrielle n'ont pas l'air d'être très fortes....

M. Labia  
(DTT)

Le Val n'a pas l'air d'être un échec industriel, le gaz non plus....

***Table ronde : Quelles parties prenantes de la promotion des TCU ? Quels chantiers prioritaires pour les interventions de l'Etat ?***

**M. Mottet**, maire d'Angoulême et président de la Communauté d'agglomération du Grand Angoulême, remercie les personnes ayant travaillé aux différents groupes de travail. Les synthèses réalisées permettent de constater qu'il y a un Etat expert, un Etat financeur, un Etat facilitateur, un Etat constant et un Etat accompagnateur. Il apparaît aussi l'indépendance des AOT, l'importance de la collaboration entre les AOT et les administrations et le poids important de l'échelle locale dans les choix qui sont faits. Il y a également une importance croissante de la collaboration entre les différents

niveaux locaux. L'objectif à présent est de recenser tout ce qui a été écrit et dit pour déboucher sur des éléments opérationnels.

**M. Labia** de la DTT, en synthèse de ce qui a été dit dans ce séminaire, indique que l'on peut parler d'une politique publique dont l'initiative relève des collectivités locales, bien que les règles aient été fixées par les législateurs. Cette politique est devenue plus complexe avec l'arrivée des Conseils Régionaux sur le territoire des transports publics. La politique de l'Etat en faveur des TC a eu des résultats positifs tant sur la quantité de l'offre que sur la qualité du service offert. Les interventions financières de l'Etat ont été efficaces (sauf peut-être dans le développement d'une politique industrielle). La question est de savoir si cette politique doit rester intangible parce qu'elle a connu un certain succès. Si l'Etat continue à faire des efforts dans ce sens, il faudra en tout cas réduire le taux d'intervention. Il faudra cibler les priorités : si on veut continuer à avoir un effet levier, il faudra donner la priorité à certaines actions. Cela s'inscrit dans la démarche globale de réduction dans la longue durée du périmètre d'intervention de l'Etat. Si l'Etat dépense moins, on peut aussi faire le pari qu'il dépensera mieux.

**M. Morin**, vice-Président du GART et maire adjoint de Lorient se réjouit, au nom de GART, de la démarche d'évaluation de la politique publique de l'Etat en faveur des TCU. Quelques remarques :

- La politique de l'Etat doit se regarder en fonction des objectifs qu'on se fixe. Toutes les lois depuis la LOTI ont été exigeantes pour voir les TC jouer un rôle important dans nos agglomérations. La demande publique en ce sens est très forte. Il faut donc mettre un bémol sur le succès certain dont M. Labia parlait, car il y a un décalage visible entre les objectifs et les résultats : on n'a pas réduit le trafic automobile (objectif clairement énoncé dans la LAURE). Il y a eu une augmentation de l'offre de TC, mais qui reste insuffisante par rapport aux demandes publiques qui souhaitent aussi une diminution de la place de l'automobile en ville. Il faut être lucide sur le chemin qu'il reste encore à parcourir...
- Une question est de savoir si l'Etat s'applique à lui-même ces objectifs. Au regard des choix budgétaires, cela ne paraît pas évident. Il y a un manque de cohérence dans le discours de l'Etat qui hésite notamment sur le développement des infrastructures routières.
- Au travers des PDU et des projets pour TCSP, l'Etat a incontestablement favorisé la relance des TP. L'effet de levier n'est pas contesté.
- La présence de l'Etat dans les débats locaux est assez inconstante, aussi bien dans le temps qu'en fonction des représentants de l'Etat à échelle locale (où il y a encore beaucoup à faire dans la diffusion d'une culture de maîtrise des déplacements en automobile, maîtrise de l'urbanisme, etc.).
- Une dernière question : est-ce que l'Etat crée les conditions nécessaires pour le développement des TC dans les agglomérations ?
- Juridiquement il y a des problèmes de fonctionnement qui entraînent des décalages entre les décisions et leur réalisation, décalages qui ne sont pas bien compris par les populations. C'est un vrai handicap pour les politiques de transport.

- Politiquement, il reste à développer les discours sur la construction et l'organisation des villes et agglomérations. Il faudrait que l'Etat mette à disposition des collectivités des “concepts ” clairs qui confirment la volonté en faveur des T.C.
- Financièrement, il faut que l'Etat maintienne son apport qui est tout à fait déterminant dans les choix qui sont pris par les responsables des agglomérations. S'il y a un message à retenir c'est celui-ci : l'Etat doit maintenir ses aides.

**M. Mottet** signale en conclusion que les TC font avancer l'intercommunalité. Il s'agit d'un élément structurant sur le plan politique. La question est de savoir quel est le rôle que l'Etat doit continuer à apporter. Car la seule volonté des élus locaux ne suffira pas. Les mutations des villes actuelles et des modes de vie (avec des gens qui veulent vivre de plus en plus dans les centres urbains) induisent à un changement dans l'organisation des TC. Ceux-ci doivent être à la fois témoins et acteurs de ces transformations. L'objectif est d'aboutir à un équilibre entre les besoins de déplacement et les exigences urbanistiques de l'agglomération.

Le séminaire est clos par M.Mottet qui remercie tous les participants, la DDE de la Charente et les organisateurs du séminaire.

Compte rendu réalisé par Antonio Gonzalez et Alexis Nercessian (LATTS)