

PROGRAMME DE RECHERCHE DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIES
TRANSPORTS TERRESTRES

COMITE TRANSPORTS URBAINS ET REGIONAUX

EVALUATION COMPARATIVE DES SYSTEMES DE TRANSPORTS
COLLECTIFS REGIONAUX DES REGIONS LANGUEDOC
ROUSSILLON ET NORD PAS DE CALAIS

RECHERCHE COFINANCEE PAR :

SERT, 4 Avenue Léon Bollée - 75013 PARIS
Conseil Régional du Languedoc-Roussillon
Conseil Régional du Nord Pas de Calais
Service de l'Action Régionale SNCF

EQUIPE DE RECHERCHE :

CETE MEDITERRANEE :
J.L VALGALIER
P. BONNEAU

CETE NORD PICARDIE :
J.F BAILLET

MOUVEMENT ENVIRONNEMENT COMMUNICATION :
Hugues COLOGAN
André DE CHATEAUVIEUX

DIRECTEUR : Francine DEPRAS

Observatoire Economique
Statistique des Transports

DOC
Ref. 1

CDAT
3009

REMERCIEMENTS

La recherche "Evaluation comparative des systèmes de transports collectifs régionaux des Régions LANGUEDOC-ROUSSILLON et NORD-PAS-DE-CALAIS" a été réalisée dans le cadre du programme de recherche et de développement technologique dans les transports terrestres.

Les organismes d'étude associés dans cette recherche sont:

CETE NORD-PICARDIE : Mr BAILLET

CETE MEDITERRANEE : Mr VALGALIER
Mr BONNEAU

MOUVEMENT-ENVIRONNEMENT-COMMUNICATION : Mme DEPRAS
Mr COLOGAN
Mr DE CHATEAUVIEUX

La recherche a bénéficié de l'apport des membres du Comité Technique chargé du suivi de la recherche :

SERT Mr BONNET
CETUR Mme DUCHENE
SNCF direction commerciale voyageurs : Mr PISKOR
CERTES-ENPC : Mr SAVY

Cet apport a été complété par la réflexion des représentants des deux Régions LANGUEDOC-ROUSSILLON et NORD-PAS-DE-CALAIS, ainsi que des services et des directions des deux Régions concernées :

Mr PENNAVAIRE : Conseil Régional LANGUEDOC-ROUSSILLON
Mr SCHWERER : Conseil Régional NORD-PAS-DE-CALAIS
Mme BERLAND : DRE LANGUEDOC-ROUSSILLON
Mr RIGAUD : DRE NORD-PAS-DE-CALAIS
Mr FARRE : SNCF Direction Commerciale voyageurs
Montpellier
Mr PEZERAT : SNCF Direction Commerciale voyageurs
Lille
Mr PICHARD : SNCF Services de l'Action Régionale.

Cette recherche n'aurait pu être menée à bien sans la participation et la complémentarité de tous les intervenants. Les points de vue de chacun, exprimés à partir d'horizons différents, ont permis de soutenir et de renforcer la dynamique de la recherche. Leur volonté a toujours été de mieux relier apport scientifique, expérience et compétence des Régions.

Nous les en remercions.

PREAMBULE

Dans le cadre du programme de recherche et développement Transports Terrestres, un dispositif de pilotage institutionnel a été mis en oeuvre par le CETUR et le SERT sur proposition du COMITE Transports Urbains et Régionaux.

Les Conseils Régionaux du Languedoc-Roussillon et du Nord-Pas de Calais, autorités organisatrices de Transports et le Service de l'Action Régionale de la SNCF, ont largement participé à l'élaboration de ce dispositif, à la définition des objectifs et à la réalisation de la recherche.

Ce processus de recherche révèle la volonté conjointe des acteurs institutionnels pour établir de nouveaux modes de coopération et de gestion de la recherche.

L'animation et la coordination de ce dispositif original par le CETUR et le SERT ont permis de mettre en relation différents niveaux de compétence institutionnelles, scientifiques et techniques.

Dans une perspective d'action décentralisée, chaque niveau de décision, d'expertise, d'étude et de conseil a mis en oeuvre ses savoirs et ses savoirs faire, ses compétences et ses pratiques pour créer un nouvel objet de connaissance et d'aide à la décision : la recherche-action.

Le présent rapport n'a pour autre ambition que de présenter les résultats de cette fertilisation croisée.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	P 1
-----------------------------	-----

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION DES DEUX REGIONS SOUS ETUDE

I - LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL	P 8
1.1 - LE CADRE GLOBAL	P 8
1.2 - LES CONVENTIONS REGION / SNCF	P10
II - LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DES DEUX REGIONS ...	P 15
2.1 - LE NORD-PAS DE CALAIS	P 15
2.2 - LE LANGUEDOC-ROUSSILLON	P 18
III - AMENAGEMENT DU TERRITOIRE REGIONAL.....	P 20
3.1 - LE LANGUEDOC-ROUSSILLON	P 20
3.2 - LE NORD-PAS DE CALAIS	P 27
IV - L'OFFRE DE TRANSPORT	P 33
4.1 - LES TRANSPORTS FERROVIAIRES REGIONAUX DE VOYAGEURS	P 33
4.2 - LES TRANSPORTS ROUTIERS NON URBAINS	P 34
4.3 - L'OFFRE ET LA DEMANDE	P 37
4.4 - LES SYSTEMES FERROVIAIRES REGIONAUX	P 42

DEUXIEME PARTIE

PARTICIPATION DU TRANSPORT COLLECTIF REGIONAL A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE REGIONAL ET AU DEVELOPPEMENT REGIONAL (NIVEAU II)

- I - LES PRINCIPAUX MODELES DE REFLEXION A L'OEUVRE ...P 46
- II - DE L'INCIDENCE D'UN SCHEMA DE TRANSPORT REGIONAL
SUR L'ORGANISATION DE L'ESPACE REGIONALP 56
- III - SUR LE ROLE ECONOMIQUE ET SOCIAL DU TRANSPORT
COLLECTIF REGIONALP 60
- IV - LA STRUCTURE DE LA MOBILITE REGIONALEP 67
- 4.1 - L'ANALYSE DES RYTHMES SOCIAUXP 68
- 4.2 - LA COMPREHENSION DU CHANGEMENT SOCIALP 72

TROISIEME PARTIE

CONTRIBUTION A LA PROBLEMATIQUE DES REPRESENTATIONS SOCIALES DU TRANSPORT COLLECTIF REGIONAL (NIVEAU III)

- I - L'EXEMPLE DU NORD-PAS DE CALAISP 78
- 1.1 - LA PROMOTION DU SCHEMA REGIONAL DE TRANSPORT
(1978-81)P 80
- 1.2 - LA PROMOTION DU CONSEIL REGIONAL (1982 - 85) ...P 92
- 1.3 - VERS UNE SENSIBILISATION PLUS EN PROFONDEUR
DU PUBLIC (1986)P 95
- 1.4 - L'IDEOLOGIE DU DEVELOPPEMENT REGIONAL
(1984-86)P 98
- 1.5 - L'IMPACT DE LA COMMUNICATION PUBLICITAIRE
(1981 - 1984)P 101

II - L'EXEMPLE DU LANGUEDOC ROUSSILLON	P 104
2.1 - L'ELABORATION DU SCHEMA REGIONAL DE TRANSPORTS COLLECTIFS (POUR LA PERIODE 1977-1978).....	P 104
2.2 - LA CAMPAGNE DE PRESSE (1984)	P 108
III - VERS UNE NOUVELLE PROBLEMATIQUE DES REPRESENTATIONS SOCIALES DU TRANSPORT COLLECTIF REGIONAL	P 110

QUATRIEME PARTIE

METHODOLOGIE EN VUE DE LA FAISABILITE D'UN OBSERVATOIRE DES TRANSPORTS ET DES DEPLACEMENTS REGIONAUX

I - RAPPEL DES OBJECTIFS.....	P 113
II - PRINCIPES METHODOLOGIQUES	P 115
2.1 - LE ROLE SOCIO-ECONOMIQUE DU TRANSPORT COLLECTIF REGIONAL	P 115
2.2 - LES IMPACTS SOCIO-ECONOMIQUES DU TRANSPORT COLLECTIF REGIONAL	P 117
2.3 - LES REPRESENTATIONS SOCIALES DU TRANSPORT COLLECTIF REGIONAL	P 121
2.4 - LA DEFINITION D'UN DEPLACEMENT REGIONAL	P 122
2.5 - PLACE DU SUIVI DU CONVENTIONNEMENT PAR RAPPORT A L'OBSERVATOIRE	P 124
2.6 - LES ASPECTS D'INVESTISSEMENT ET DE SUIVI DES INDICATEURS DE L'OBSERVATOIRE	P 125
III - IDENTIFICATION DES INDICATEURS	P 128
- Les indicateurs de niveau 1, 1 bis, 2 et 3	
IV - ANNEXE BIBLIOGRAPHIQUE.....	P 139

INTRODUCTION GENERALE

La recherche s'est fixée pour objectif l'analyse comparative de deux systèmes de transports régionaux en Nord-Pas de Calais et Languedoc-Roussillon.

Il apparaît que la question du rôle et de la place d'une politique régionale de transport s'inscrit dans le projet d'avenir global d'une Région.

C'est donc en termes de cohérence régionale que nous avons posé la problématique transport-Région, en référant les mutations et les stratégies territoriales aux différentes échelles géographiques constitutives de la Région et dans une perspective historique.

De ce point de vue l'utilité et l'intérêt de l'analyse comparative résident principalement dans le fait que des systèmes de transport contrastés (offre ferroviaire, utilisation des réseaux de transports, succès commercial différents) rencontrent des problèmes communs liés à l'évolution des caractéristiques socio-économiques des déplacements et de la demande.

L'évaluation d'un système de transport régional pose en premier lieu la question de l'organisation du système, de sa genèse et de son principe de fonctionnement.

En second lieu la nature des relations et des interactions internes au système, mais aussi entre le système et le milieu autrement dit entre l'offre technique et la demande sociale.

Enfin, elle pose la question du suivi dans le temps, si on considère que la demande sociale et l'offre de transport resteront dépendantes des contraintes économiques et institutionnelles de la Région.

De ce point de vue, il convient donc d'identifier des indicateurs pertinents dans la perspective d'une politique régionale de transport cohérente et dynamique.

PROBLEMATIQUE

Nous considérons 3 niveaux possibles d'intervention correspondant à des objectifs politiques différenciés.

LE NIVEAU I

Il correspond à une politique "sectorielle" des transports collectifs.

Il se situe dans une optique de court terme, voire de moyen terme.

Il concerne essentiellement la gestion d'un système et son adaptation.

Il renvoie à un certain nombre de mesures ou d'actions concernant de façon privilégiée le Conseil Régional (1) et le domaine ferroviaire :

- le conventionnement de services régionaux,
- et une série de mesures portant sur l'exploitation, les investissements (voies, ouvrages d'art, gares, matériel roulant...), la politique tarifaire et commerciale.

Les indicateurs à ce niveau se rapportent essentiellement à l'offre et à la demande de transports en T.C. (services régionaux).

Ils peuvent ainsi constituer un outil de contrôle et de suivi qu'on peut appeler l'OBSERVATOIRE REGIONAL DES TRANSPORTS. Une batterie d'indicateurs disons un "tronc commun" peut être aisément élaborée pour servir utilement à toutes les régions et permettre ainsi des comparaisons.

Il s'agit d'améliorer la desserte actuelle en transports collectifs :

- améliorer l'accessibilité des habitants aux principaux centres urbains, (désenclavement de certaines zones) et aux grands équipements ; Cf. le "droit au transport" visé par la LOTI ;

1) En association avec les partenaires Transporteurs (SNCF et autocaristes) et avec les autres collectivités locales, autorités organisatrices de transport

- améliorer la rationalité de la desserte et sa rentabilité par l'organisation d'une offre mieux ajustée à la demande, en comptant notamment sur le développement d'un trafic TC (par le biais des transferts modaux V.P. vers T.C., du développement de la mobilité des captifs, ...).

Cependant l'objectif l'amélioration globale du système de transport oblige à replacer ainsi les transports collectifs au sein de l'ensemble des modes de transports utilisables par les habitants de la région. Le rôle des T.C. au sein du système des transports est ainsi relativisé.

Plus précisément, on se préoccupe d'assurer une meilleure rationalité du système global des transports (2) en jouant sur les spécificités, les complémentarités de chacun des modes (VP, train, car, bus ...).

Il convient de signaler que l'on s'écarte du domaine strict de compétences de la Région et que d'autres acteurs doivent être associés à la recherche d'une politique "commune".

En effet outre la Région, compétente dans le domaine des services "régionaux" (essentiellement le ferroviaire)(3), l'Etat pour le réseau routier national, la SNCF (pour le réseau ferroviaire national), sont également concernés :

- Le Département (réseau routier départemental, les transports interurbains de transports urbains, le réseau TC urbain).
- Les villes (réseau routier communal et, dans le cadre du périmètre de transports urbains, le réseau TC urbains).

Nous désignerons ce niveau d'intervention, comme le niveau I bis.

Il est en fait à la charnière entre le niveau I précédemment décrit et le niveau II que nous examinons plus loin.

Il présente les mêmes caractéristiques principales que le niveau I, c'est à dire :

- optique à court terme, voire moyen terme,
- il renvoie à la gestion et à l'adaptation du système de transports.

(2) Des sous-objectifs liés à l'économie d'énergie, à la lutte anti-pollution peuvent sous-tendre cet objectif principal.

(3) Mais mise de plus en plus à contribution sur les grands axes routiers de plein gré quand elle élabore un schéma routier régional ou en raison d'un certain désengagement de l'Etat lié à des contraintes financières.

En revanche, il renvoie à des mesures qui dépassent le seul cadre du niveau I, puisqu'il concerne l'ensemble des modes de transport.

Aussi bien les indicateurs doivent être adaptés à cette nouvelle approche : ils constituent ce que nous appellerons l'OBSERVATOIRE REGIONAL DES DEPLACEMENTS (chaîne des trajets, déplacements multimodes, etc ...).

LE NIVEAU II

Il correspond donc à une vision intégratrice du système de transports au sein d'un ensemble plus vaste concernant le fonctionnement économique, la structuration des espaces de la Région.

On se situe dans une politique de moyen et long terme sur le plan de la planification.

On fait le pari que le système de transport n'a pas seulement à être ajusté par rapport à un contexte (sur le plan de l'espace et du fonctionnement) socio-économique (Cf. les niveau I et I bis), mais qu'il contribue, en tant que tel, à la transformation de ce contexte socio-économique, qu'il aide à certaines évolutions et les accompagne.

La politique de transports collectifs est alors conçue comme un élément d'un ensemble, venant accompagner une politique régionale de développement et d'aménagement. Les transports constituent alors un outil au service d'une planification régionale intégrant une pluralité de "points de vue", de domaines.

Les objectifs peuvent être, cette fois, les suivants :

- la valorisation de pôles ou d'espaces régionaux,
- le meilleur fonctionnement des bassins d'emplois,
- la valorisation d'équipements touristiques, ou d'autres équipements (Université,...) à l'échelle régionale, etc...

C'est un pari volontariste qui rejoint la problématique des "effets structurants" des infrastructures de transports tout en s'en différenciant sur deux points :

- On ne se limite pas aux seules infrastructures, mais on prend en compte également le fonctionnement du système.

- On n'essaie pas de miser sur les seuls effets générés par un programme d'actions en matière de transports (4), mais on considère un programme plus large associant à la fois des actions portant sur l'aménagement, sur le développement économique et sur les transports, dont on fait l'hypothèse qu'il pourra générer une évolution souhaitable du système régional.

Là encore, comme pour le niveau Ibis, il faut signaler que l'on s'écarte du seul domaine de compétences de la Région et que bien d'autre "acteurs" sont concernés :

- L'Etat et les grands groupes industriels et financiers pour ce qui concerne les grandes opérations d'aménagement,
- Les Départements, les Chambres Consulaires et les opérateurs privés (aménageurs, promoteurs) intervenant au niveau départemental,
- Les collectivités locales ou leurs groupements (sur le plan d'un bassin d'emploi, d'un "pays", d'une agglomération, d'un syndicat de communes, d'une ville, d'une station) avec les formules de chartes intercommunales, etc ...

Les indicateurs posent - davantage que pour les deux précédents niveaux - un certain nombre de problèmes qui tiennent à la connaissance des articulations entre les domaines de l'aménagement (spatial), du développement économique et des transports. Ils doivent se rapporter par ailleurs à des objectifs qui peuvent varier considérablement d'une région à une autre. On est davantage dans une configuration du "sur mesure" que dans le "prêt à porter" correspondant aux précédents niveaux.

On peut déboucher sur la confection d'un outil, qu'on pourrait désigner par l'OBSERVATOIRE du CHANGEMENT ECONOMIQUE et SOCIAL, pour reprendre un sigle mis en avant en région Languedoc-Roussillon.

C'est essentiellement au niveau II - vision intégratrice du système de transport au sein de la région - et III - représentations du transport régional - qu'on voudrait apporter ici une contribution.

(4) Pour prendre une image à dessein simpliste, ce n'est pas parce que l'on programme une autoroute entre deux espaces - qui par ailleurs sont en déclin - que la revitalisation va naître subitement. Il faut en effet concevoir un programme global d'intervention alliant les divers domaines sociaux, économiques et de transports.

Suite à la présentation des deux régions sous-étude (contexte institutionnel, socio-économique, offre de transport, aménagement), on tentera de poser les problèmes spécifiques à ces deux niveaux. Leur problématique est nécessaire pour déboucher ensuite sur une méthodologie adaptée, permettant de conclure sur la faisabilité d'un outil de suivi dans le temps (5).

NIVEAU III

Il repose sur une vision systémique du transport collectif, dans la mesure où il prend en compte les effets des stratégies d'acteurs sur les comportements de mobilité et l'organisation spatio-temporelle des déplacements.

Cette approche constitue une aide à la décision et permet un ajustement de l'offre à la demande en tenant compte des caractéristiques socio-économiques et culturelles des agents.

Dès lors on se situe dans une politique à court et à moyen terme au plan de la demande sociale de mobilité, et au plan de la concurrence intermodale.

Le transport collectif est introduit dans la sphère concurrentielle selon ses caractéristiques, ses attributs, ses fonctions propres dans une perspective de valorisation de ses atouts.

Les objectifs sont :

- La connaissance des usages sociaux par mode sur des périodes significatives.
- L'analyse des discours des leaders d'opinion.
- L'analyse des stratégies d'acteurs institutionnels, des agents économiques et des différents groupes sociaux.
- La connaissance des procédures de valorisation symbolique des différents acteurs.

Il s'agit ici de disposer d'une connaissance plus approfondie des valeurs et des usages sociaux, qui procèdent d'avantage de l'analyse qualitative que quantitative.

(5) La présentation de la méthodologie constituera la dernière phase de la recherche.

Dès lors, il devient possible de repérer les facteurs dit exogènes au transport, mais qui ont un impact différé sur les pratiques sociales de déplacement et les utilisations modales.

Par exemple : les transformations à l'oeuvre dans la répartition des tâches du ménage, dans la sphère du travail, des loisirs, etc... autant d'indicateurs qualitatifs susceptibles de modifier les rapports d'éloignement ou de proximité aux transports collectifs, et aux autres modes de déplacement.

Il est donc utile de s'interroger sur la pertinence de suivi qualitatif permettant d'éclairer les indicateurs de niveau 1 et 2, de rechercher les liaisons pertinentes entre les indicateurs endogènes (liés aux transports, aux déplacements à la mobilité) et les indicateurs exogènes (liés aux évolutions sociales).

7 bis

PREMIERE PARTIE
PRESENTATION DES 2 REGIONS SOUS ETUDE

I - LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL

1.1 - LE CADRE GLOBAL

Les lois de décentralisation et la LOTI ont profondément modifié le cadre institutionnel des transports collectifs de voyageurs.

Les Conseils Généraux et Régionaux prennent qualité d'autorité organisatrice.

La loi du 2 Mars 1982 précise qu'aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre collectivité territoriale.

La loi du 7 Janvier 1983 met fin à la spécialisation des transports scolaires qui deviennent des services réguliers publics.

La LOTI a notamment pour objectif la complémentarité de tous les modes de transports, et la régulation de la concurrence entre modes.

Le mode de désignation ancien des conseillers régionaux au suffrage indirect obligeait les élus de la région à détenir un autre mandat.

Fresque toujours élus locaux, ils étaient naturellement portés à défendre les intérêts du département qui les avaient désignés.

L'élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux et la loi sur le cumul des mandats obligeront à définir des cadres de concertation et d'échanges entre région et département, car les conseils régionaux risquent d'entreprendre des actions plus indépendantes et moins cohérentes à l'égard des départements que la Région comprend (par exemple, renforcer le rôle de la capitale régionale).

Les modes de coopération institutionnelle, technique et financière entre les différentes A.O. (région, départements, autorités organisatrices de transports urbains) paraissent de fait nécessaires.

Les entreprises nationales en particulier sont laissées dans la sphère concurrentielle (la SNCF devient E.P.I.C. en Janvier 1983).

Au niveau de la région, plusieurs réseaux de consistance physique et de forme juridique différentes doivent dorénavant affronter le problème de la coordination dans une sphère concurrentielle toujours existante.

Il se pose également le problème des ressources à collecter pour les transports interurbains de voyageurs. Ceux-ci bénéficient seulement de la dotation générale de décentralisation.

Enfin, face à la diversité des interlocuteurs (grandes entreprises ou petits transporteurs), les autorités organisatrices sentent la nécessité d'un suivi financier, économique et technique du conventionnement, institué par la LOTI.

Ainsi, le nouveau cadre institutionnel est caractérisé par trois lois importantes :

- La LOTI qui insiste sur la nécessaire complémentarité des modes de transport.
- La loi de décentralisation qui annule les niveaux hiérarchiques de dépendance ou de tutelle entre collectivités territoriales.
- L'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct et la loi sur le cumul des mandats.

Ce cadre institutionnel met en perspective les modes de coopération institutionnelle (technique, économique et financière qui en découlent) entre autorités organisatrices de même niveau.

Dès lors, limiter l'analyse des politiques régionales au seul niveau régional - et donc d'une certaine manière aux seules caractéristiques du réseau ferré - ne rendrait pas compte d'une politique régionale de transport, même si par ailleurs les régions se sont focalisées jusqu'à maintenant sur le réseau ferré.

Dans cette perspective, un critère d'évaluation des politiques régionales de transport qui pourrait être retenu serait le critère de degré de coordination ceci à chaque stade, institutionnel, technique, financier, tarifaire.

1.2 - LES CONVENTIONS REGION / SNCF

* Le montage financier des conventions

La participation de l'Etat à l'ensemble des services d'intérêt régional et des dessertes régionales se traduit par le versement, à la SNCF, d'une contribution globale. Chaque contrat de plan entre l'Etat et la SNCF fixe, pour sa première année, le montant de celle-ci.

La SNCF établit ensuite, pour chaque région, un compte régional et affecte au crédit de chacun de ces vingt-deux comptes une fraction de la dotation globale de l'Etat.

La SNCF crédite alors la Région qui conventionne d'une fraction de la dotation reçue par elle afin que, pour celle-ci, la seule prise en charge des services conventionnés, sur la base du niveau d'offre existant avant la signature de la convention (service de référence) ne lui coûte rien, l'année de départ de la convention. Une négociation intervient entre la Région et la SNCF, portant sur la consistance souhaitée par la Région pour ses dessertes et les charges afférentes (forfaitisées et indexées), ainsi que le mode de revalorisation de la fraction de la dotation de l'Etat créditée au compte régional.

Il est à noter qu'en ce qui concerne les services routiers non SNCF inscrits au plan régional de transport, aucun transfert de ressources n'est prévu, l'Etat ne dépensant actuellement rien pour eux, en dehors du financement du transport scolaire par ailleurs décentralisé aux départements dans un premier temps.

Si le département souhaite intégrer dans un plan départemental des services SNCF d'intérêt régional délaissés par la Région, les conditions de conventionnement, de financement et de négociation sont identiques à celles décrites pour les régions.

La situation des dessertes routières SNCF et de leur financement n'est, semble-t-il, pas clairement définie, malgré l'article du cahier des charges :

"Les services effectués intégralement par des moyens routiers et assurés par la SNCF sur des liaisons qui ne sont pas inscrites au plan régional font l'objet de conventions passées avec les collectivités concernées. La fraction correspondante de la dotation prévue à l'article 33 est dans ce cas, déduite de la dotation globale".

La contribution de l'Etat et ses modalités d'indexation étant fixées, la SNCF a recherché des formules financières, compatibles avec les arbitrages intervenus au niveau de l'Etat et adaptées aux préoccupations des régions.

Dans ce domaine, l'effort de la SNCF a porté sur la recherche d'un équilibre des risques et des responsabilités afin de parer à une éventuelle dérive des coûts.

* "trois principes" de la SNCF

La formule techniquement la plus simple aurait consisté en une répartition, entre les régions, de la contribution initiale de l'Etat.

Chaque part régionale de la contribution de l'Etat aurait été indexée selon des modalités identiques à celles du niveau national, la Région, autorité organisatrice, abondant, le cas échéant le compte d'exploitation régional par une contribution complémentaire assurant l'équilibre. Cette formule très simple, assurait le "bouclage" financier du système.

Très vite, à travers les contacts de ses Directions régionales avec les élus, la SNCF a pris acte que cette formule ne leur donnait pas satisfaction.

En effet, ces dernières pouvaient craindre - en raison du caractère forfaitaire de l'indexation de la contribution de l'Etat - qu'une dérive des coûts n'aboutisse à une dévaluation dans le temps de cette contribution, entraînant, de fait, un transfert de charges à leur détriment.

Cette crainte était d'autant plus compréhensible que les régions pouvaient légitimement arguer du fait que l'évolution des coûts continuera à dépendre essentiellement de facteurs externes à leur action propre. Si l'on ajoute à cela que les charges du service de référence, du fait du niveau du service déjà existant, continueront à représenter la part prépondérante des charges totales, il était compréhensible que les régions soient réticentes à prendre en charge un risque qui, objectivement, constitue le risque financier principal dans la gestion des services régionaux, même si l'évolution récente permet d'être plus optimiste sur ce point.

C'est la raison pour laquelle la SNCF a recherché, dans le cadre des principes de son Cahier des Charges, une formule équilibrant mieux les risques et les responsabilités entre elle et son partenaire régional. Les conventions actuellement signées reposent sur trois principes :

- La SNCF prend à son compte les risques d'une dérive du déficit du service de référence qui ne serait pas couvert par la contribution de l'Etat : dérive des coûts ou politique tarifaire s'écartant des hypothèses du contrat de Plan. La SNCF prend ainsi le "risque industriel" sur ce service de référence dont elle assure l'équilibre financier.

- La Région prend en main les décisions importantes concernant l'évolution des services ; sa contribution financière est calculée "à la marge" : financement du solde des créations de service, variation de recettes dues à l'évolution du trafic.

- La SNCF demande une rémunération pour le risque industriel ainsi pris, risque qui, de très loin, représente le principal aléa financier dans la gestion des services régionaux. Cette rémunération est négociée région par région.

En règle générale, elle se fait soit par une formule prévoyant, en cas de solde positif du compte d'exploitation de la Région, un partage de ce solde, soit par une formule d'intéressement de la SNCF aux résultats du trafic qui a l'avantage de bien afficher la volonté commune de la SNCF et du Conseil Régional de développer ce trafic, formule qui peut éventuellement se traduire par un contrat de promotion complémentaire à la convention.

* L'attitude des Régions face au conventionnement

Cependant, la méfiance se manifeste sur le fonctionnement du service régional et par là, sa gestion.

La SNCF assure seule la gestion du service régional ; les résultats du compte d'exploitation, représentés globalement, ne pouvant être vérifiés, la région ne peut que les accepter.

Ce problème serait résolu si la région avait les moyens de contrôler le compte d'exploitation des services conventionnés.

Mais le calcul des charges s'avère difficile à établir, notamment en ce qui concerne leurs prévisions.

La région argue de son statut d'autorité organisatrice pour renforcer son contrôle sur la gestion.

La SNCF, de son côté, établit actuellement une nouvelle comptabilité ("FC-12 K") qui sera proposée aux régions intéressées.

L'évaluation et l'évolution des recettes, liées à la fréquentation du service régional, posent également problèmes.

La SNCF, en liaison avec le centre Informatique Régional, tente de mettre au point une méthode d'évaluation mieux adaptée aux services conventionnés, dans le cadre de la nouvelle comptabilité FC 12 K.

Par ailleurs, s'agissant de conditions particulières d'exploitation de ces dessertes, selon M. P.H. EMANGARD (6), les collectivités contractantes (régionales, départementales, urbaines) peuvent appliquer des tarifications particulières, en hausse ou en baisse, par rapport à la tarification SNCF.

La création de disparités tarifaires régionales semble donc implicitement admise comme conséquence de la décentralisation.

Tout dépendra de la négociation entre SNCF et collectivités contractantes, pour entériner ou non ces disparités, qui risquent également au niveau local de compliquer les comptes.

L'Etat en tout état de cause ne souhaite pas augmenter sa participation financière au titre des tarifs sociaux, dans la mesure où une nouvelle tarification aurait pour principal effet de diminuer la recette commerciale.

* En conclusion : vers une seconde génération du conventionnement ?

Jusqu'à présent, le conventionnement ne constitue qu'une forme limitée de coopération qui s'applique aux modalités financières, au partage des responsabilités, au montage technique garantissant un équilibre financier. C'est un cadre juridique, technique et financier.

(6) "Des omnibus aux dessertes régionales", Vie du Rail, N° 1943, 10-05-84.

Cependant, nous rappelons que cette forme de coopération est directement issue d'une modification de l'environnement institutionnel: les lois de décentralisation de 1982. Elles étaient elles-mêmes une réponse à des transformations plus profondes de l'environnement technique, économique et social (Cf. à ce sujet "Propositions pour l'aménagement du territoire" - O. GUICHARD, Novembre 1986).

De même, le conventionnement est à appréhender dans une acception aussi large : le conventionnement doit être une réponse institutionnelle suffisamment sensible aux transformations territoriales.

Dans un contexte de mutations, des nouvelles formes de coopération, de nouvelles normes institutionnelles, sont inévitablement appelés à se développer.

Doit-on renouveler des conventions à l'identique, même si ce renouvellement concerne de nouveaux domaines (circulation des marchandises, transport inter-régional...) ou bien leur donner tout leur sens d'outil d'aménagement et de développement régional ?

Le conventionnement rentrerait alors dans une nouvelle phase historique qu'on pourrait appeler "seconde génération du conventionnement".

II - LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DES DEUX REGIONS

2.1 - REGION NORD PAS DE CALAIS

Principales caractéristiques de la Région Nord-Pas de Calais

	PAS DE CALAIS	NORD	REGION	FRANCE
Superficie en Km ²	6.672	5.742	12.415	543.965
Population en 1982 en milliers en %	1.412,4 35,9%	2.520,5 54,1%	3.932,9 100%	54.334,8
Population en 1975 en milliers	1.403	2.511,5	3.913,7	52.655,8
Variation de la population 75/82	+ 0,7%	+ 0,4%	+ 0,5%	+ 3,2%
Densité hab/Km ²	212	439	317	100
Nombre total de communes	898	652	1550	36.403

SOURCE : Recensement général de la population de 1982. INSEE.

Sur le plan démographique, la région NORD PAS DE CALAIS est caractérisée par :

- Un poids démographique important :

La densité moyenne de peuplement (317 hab./Km²) est 3 fois plus élevée que la moyenne française.

La population est inégalement répartie sur le territoire régional.

Les grandes villes sont sur-représentées par rapport aux petites et moyennes villes.

Le bassin d'emploi de l'agglomération lilloise regroupe environ les 2/3 de la population et des emplois.

Dans cette zone la structure urbaine est quasi-continue.

L'espace rural occupe plus des 3/4 du territoire régional et regroupe plus de 1300 communes (campagne dense).

- La jeunesse de la population :

La répartition de la population selon les tranches d'âges est la suivante :

- 0 à 19 ans : 34,5 % (30,4% en France),
- 20 à 64 ans : 53,6 % (55% en France),
- plus de 65 ans : 11,9 % (14,1% en France).

En tendance, on observe un lent processus de détérioration du dynamisme de la démographie régionale qui touche plus particulièrement le département du NORD.

Sur le plan des activités économiques et de l'emploi, on note

- L'importance du secteur industriel :

Bien que les activités du secteur tertiaire soient en constante progression, le secteur secondaire occupait en 1982 41% des actifs (France : 34%). Les zones les plus représentatives de cette activité secondaire sont Lens, Cambrai, Valenciennes, Douai et St Omer (45% à 52%).

Certaines zones sont essentiellement tournées vers le tertiaire : Lille, Boulogne-Montreuil, et à un degré moindre Roubaix-Tourcoing, Artois-Ternois (53% à 65%).

La part des emplois agricoles reste importante dans l'Artois-Ternois, à St Omer et Boulogne, et en Flandres Lys (10% à 15%).

- Un chômage important :

Fortement touché par la crise industrielle, le NORD PAS DE CALAIS est l'une des régions les plus sinistrées avec un taux de chômage de 12,2% à la fin 1983 (moyenne nationale 9,5%).

Le chômage progresse plus vite que dans les autres régions: +7,5% de décembre 1976 à décembre 1983 (moyenne nationale : + 1,3%).

L'augmentation du taux de chômage régional au cours des dernières années (13,1% début 1986) traduit la profonde dégradation du marché du travail dans la région, marquée par un accroissement du nombre des adultes au chômage (+ de 25 ans), un allongement des durées de chômage, une accentuation de l'émigration nette d'actifs hors de la région.

Ces tendances varient sensiblement au sein des différents bassins d'emploi selon le degré de spécialisation de leurs activités et le rythme des mutations économiques (déclin des activités traditionnelles ; création d'emploi dans les industries de transformation et le secteur tertiaire).

Dans le PAS DE CALAIS, les zones de Lens, Boulogne et Calais sont les plus touchées par le chômage (15% à 18% en 1985).

Dans le NORD, Valenciennes enregistre le plus fort taux de chômage (15%).

2.2 - LE LANGUEDOC ROUSSILLON

Principales caractéristiques de la Région Languedoc-Roussillon

	AUDE	GARD	HERAULT	LOZERE	PYRENEES ORIENTALES	REGION	FRANCE
Superficie en Km ²	6.139	5.583	6.101	5.167	4.116	27.376	543.965
Population en 1982 en milliers en %	280,7 14,6%	530,5 27,5%	706,5 36,7%	74,3 3,8%	334,6 17,4%	1.926,5 100%	54.334,8
Population en 1975 en milliers	272,4	494,6	648,2	74,8	299,5	1.789,5	52.655,8
Variation de la population 75/82	+ 3,1%	+ 7,3%	+ 9%	- 0,7%	+ 11,7%	+ 7,7%	+ 3,2%
Densité hab/Km ²	46	91	116	14	81	70	100
Nombre total de communes	437	353	343	185	221	1.539	36.403

SOURCE : Recensement général de la population de 1982.
INSEE.

La Région Languedoc-Roussillon caractérisée initialement par une relative homogénéité due à la prédominance de la vigne, a connu depuis les années 50, de profonds changements qui ont créé et aggravé certaines disparités.

Sur le plan démographique :

un renouveau (7) renforçant les clivages dans l'organisation de l'espace :

- clivage littoral / arrière pays,
- déséquilibre Est / Ouest,

Montpellier, Alès, Avignon regroupent l'essentiel du poids démographique de la région.

Les zones les plus isolées se dépeuplent ; le vide caractérise plus des 2/3 de la région.

(7) La région Languedoc-Roussillon enregistre le plus fort taux de croissance de la population sur la dernière période intercensitaire (+ 7,7%).

Sur le plan des activités économiques :

* Faible développement de l'activité industrielle et concentration à l'Est de la Région.

En 1984, l'industrie représentait 14,2% de la population active régionale, essentiellement localisée dans les départements du Gard et de l'Hérault (industries de pointe, en particulier).

* Prédominance des activités tertiaires (64% de l'emploi régional) :

- services administratifs, financiers, hospitaliers et universitaires concentrés autour des grandes villes ;

- développement des activités touristiques au voisinage de la frontière espagnole et en direction de Sète.

* Dépendance maintenue vis à vis des activités agricoles : 12% de l'emploi régional.

Nous montrerons dans le paragraphe suivant la manière dont l'Etat a tenté de répondre aux transformations économiques qui ont affecté la région à partir des années 50 :

création de stations touristiques nouvelles sur le Littoral, modernisation et diversification de l'agriculture, politique d'aménagement de grande envergure (dont le schéma régional de transports collectif devait constituer un instrument privilégié de "rééquilibrage").

III - L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE REGIONAL

3.1 - LE LANGUEDOC ROUSSILLON

LES MUTATIONS DE L'ESPACE AGRICOLE

L'indicateur général qui rend compte des mutations de l'espace cultivé est la S.A.U. (Surface Agricole Utile). En Languedoc-Roussillon, la diminution de la SAU a porté essentiellement sur les terres labourables et les surfaces en herbe.

Elle n'a pratiquement pas touché les vignes, en dépit de l'action de la compagnie nationale d'aménagement du bas Rhone-Languedoc (la CNABRL, créée en 1955) qui avait pour objectif de lutter contre la monoproduction viticole.

Deux phénomènes expliquent l'abandon de tout ou partie des exploitations agricoles :

- Les agriculteurs renoncent à cultiver les lopins les plus difficiles à mettre en valeur.

C'est dans l'arrière pays montagnard que l'on observe les mutations les plus sévères : hautes terres des Pyrénées Orientales, Hautes Corbières, l'Espinouse, le Lodevois, la Cévenne, la Margeride.

- Les exploitants cèdent leurs parcelles à des acheteurs venus de la ville. C'est dans la plaine littorale, qui ne cesse de s'urbaniser, que la réduction de l'espace agricole a été importante.

La plupart des cantons situés dans la plaine littorale près des villes ont perdu du territoire agricole, plus particulièrement les cantons de Montpellier, Réziers, Aude, Bédarieux, Vauvert.

Dans ces zones, les communes urbaines ne cessent de s'agrandir et d'empiéter sur les territoires cultivés.

On aboutit à ce constat trivial, le développement du péri-urbain dans la plaine littorale.

LES LOCALISATIONS INDUSTRIELLES

On distingue généralement deux strates industrielles :

- L'une ancienne, héritage subsistant, résistant en îlots sur la haute vallée de l'Aude, les villes de la plaine (Nîmes) et de la bordure du Massif Central (Ganges, Lodève, Millau).

- L'autre nouvelle, sur le littoral, sur le Rhône, dans les bourgs, dans et autour des grands centres surtout dans la partie orientale du Languedoc, Gard, Hérault.

* La régression industrielle

L'arrière pays, qui avait un passé industriel, se désindustrialise : Langogne, Saint-Chely-d'Apcher, le Bousquet d'Orb, Bédarieux, le Vigan, Lodève. Seule Alès et quelques îlots miniers (la Grand Combe, Graissessac) ont bénéficié de créations et d'emplois dans le cadre de la reconversion et de l'implantation d'entreprises telles que PUK, Eminence, Cacharel, Furnon, Alsthom, Merlin-Gerin, Crouzet, Richard-Ducros.

* La stagnation industrielle

Le port de Sète est, avec la pêche, le négoce, les industries qui s'échelonnent jusqu'à Frontignan, le seul point fort de la côte. Dans les plus grandes entreprises on assiste à une compression des effectifs.

Nîmes, avec le bassin Alésien, occupe une situation industrielle dominante dans la région avec le textile, le cuir, la confection qui se maintiennent.

La chaussure régresse.

Seules les industries agro-alimentaires se développent.

Dans les deux cas, on peut parler de stagnation industrielle.

* Le décollage industriel

Avec Nîmes, Alès et la façade rodhanienne, le Gard demeure le premier département industriel de la région.

Mais les secteurs en voie d'industrialisation rapide se situent dans l'Hérault, qui se développe le plus vite.

En 1980 les deux tiers des établissements industriels et la moitié des salariés de l'industrie se situaient entre le Rhône et Sète.

L'arrivée de nouvelles industries - nucléaire, électronique, aciers spéciaux, plastiques, pharmacie - a permis ce décollage de zones peu ou pas industrialisées.

Montpellier constitue un bon exemple avec l'arrivée d'IBM en 1965 et de son cortège de sous-traitants, ainsi que des laboratoires pharmaceutiques implantés dans la ville ou les communes périphériques. On rencontre d'autres points d'ancrage : sur le littoral, dans la plaine, en ville sur la rive gardoise du Rhône.

L'Etat intervient au niveau de la politique de décentralisation qui a surtout profité aux grandes agglomérations : Montpellier, Nîmes, Carcassonne (Société Minilampe).

Nîmes et Montpellier ont bénéficié des deux tiers des emplois décentralisés.

En matière de reconversion industrielle, les actions n'ont pas toujours joué à plein (dans le bassin alésien par exemple, avec la mine).

La décennie 80/90 est marquée par le plan Grand Sud-Ouest. En matière industrielle, il est caractérisé par le soutien aux PMI.

Un effort est également réalisé pour renforcer les fonds propres des entreprises (Cf. le rôle de la SOCACI).

L'intervention de l'Etat va même plus loin.

Les unités universitaires et de recherches spécialisées - dans le domaine de l'agro-alimentaire, de la chimie, de l'automatisme, des économies d'énergie ou des énergies nouvelles, de l'électronique, du génie électrique et mécanique, de la biologie, de l'informatique, et de l'instrumentation et des matériaux - sont intégrées à l'appareil industriel et bancaire (Cf. le rôle du CIRCE).

* LE POIDS DES POLITIQUES URBAINES

Le volontarisme local et la personnalité des maires jouent un rôle quand il s'agit de valoriser une métropole régionale.

Ainsi, Nîmes avec Jean BOUSQUET qui s'est fixé comme triple but :

- promouvoir Nîmes et sa région,
- attirer des entreprises extérieures,
- favoriser la naissance de nouvelles sociétés.

A Montpellier, le District présidé par Georges FRECHE a un rôle moteur sur des thèmes voisins en faveur du développement des entreprises.

Ne va-t-on pas assister à une concurrence régionale accrue entre métropoles ?

Celle-ci prendrait des formes diverses : surconcentration spatiale des pôles d'équipement à forte attractivité, transfert de technologies, zones d'accueil aux entreprises, politique de formation, tourisme culturel de haut niveau, politique d'image de marque des villes.

Ces éléments constitutifs de politiques urbaines se concrétisent par un ensemble de projets.

A Nîmes :

Projet du Centre d'Art Contemporain, Médiathèque, OPA du centre historique, extension programmée de la ville sur 400 hectares comprenant logements, lotissements industriels, bureaux en location, villages d'artisans, entreprises, palais omnisports, piscine olympique, stade de 20.000 places, centre de créativité et de design.

A Montpellier :

Antigone, Jardins de Maguelone, projet d'opéra régional, Palais des Congrès, zones d'activités, notamment la "zone de l'an 2000" qui de la ville à l'aéroport, doit recevoir les entreprises de haute technologie.

Sur le plan culturel et touristique, on peut ajouter le Festival de danse et de musique (avec Radio France), l'aménagement d'un ancien stade en théâtre de plein air (60.000 places pour les concerts rock), l'ouverture de la première salle ZENITH en province.

Dans ce contexte de concurrence, le schéma des autoroutes promeut, à l'horizon 1989, Nîmes comme carrefour routier stratégique, étape entre l'Espagne et Marseille.

Les effets induits devraient être un rôle dans les échanges européens et le rééquilibrage vers le sud de la CEE.

Le développement du secteur Nîmes sud devrait donc être une étape vers le captage de ces effets induits par cette nouvelle armature de transports.

Le vieux débat (vers quelle entité Nîmes doit-elle se tourner, Montpellier ou Marseille ?) risque donc de se rouvrir avec la connexion de l'A 55.

* L'AMENAGEMENT DU LITTORAL

Dans l'histoire de l'aménagement du territoire, l'activité touristique du Languedoc-Roussillon a connu, en vingt années, de profondes mutations, notamment au travers de l'aménagement du littoral.

De ce point de vue, les intentions politiques régionales actuelles (utiliser le développement touristique comme moteur du développement régional) ne constituent guère une rupture par rapport au passé.

Décidé en 1962 par le gouvernement, l'aménagement du littoral ne met pas fin à un vide touristique : il réoriente la fonction touristique du littoral.

Les objectifs sont :

- capacité d'accueil : 300.000 lits, 10.000 bateaux de plaisance.
- fréquentation : deux millions de touristes par an dans les grandes unités programmées, la Grande Motte, le Cap d'Agde, Gruissan, Leucate-Barcarès, Saint Cyprien, Port Camargue.
- cibles visées : gens aisés, classes moyennes pour l'essentiel, mais aussi tourisme populaire (camping, lits dits "sociaux").
Des villages de vacance seront aussi prévus et leurs implantations avantagées.

Les effets sont nombreux :

- Apparition de grands ensembles architecturaux (type Grande-Motte) et de nouveaux centres urbains (Cap-d'Agde).
- Croissance continue du nombre des "nuitées" : 12 millions en 1962, 30 millions et demi et 1967, 84 millions en 1979 ...

Nouvelles répartitions des modes d'accueil :

- poids majoritaire des résidences secondaires (environ 66%).
- très forte croissance du camping caravanning (+229% en 16 ans).
- stagnation de l'hôtellerie (7% des capacités d'accueil).

- portion congrue des villages de vacances, des maisons familiales, de l'accueil rural.

Rien n'a été prévu au départ quant à l'arrière pays et la zone montagneuse.

- déséquilibre géographique : le littoral rassemble à lui seul plus de la moitié de l'accueil en résidences secondaires, plus de 61% de l'hôtellerie, plus de 81% du camping caravanning, 77% des villages de vacances et des maisons familiales.

* LE NOUVEAU MARCHÉ DE L'ARRIÈRE PAYS

Après le "tourisme bleu" des plages et "le tourisme blanc" des montagnes, l'industrie touristique se tourne vers le "tourisme vert".

La progression importante des résidences secondaires de cette zone se réalise, à ce jour encore, sans incitation gouvernementale et sans intervention massive des promoteurs (problèmes de conceptualisation et de standardisation du produit).

L'hébergement de l'accueil rural (gîtes ruraux, camping à la ferme, chambres d'hôte) est un phénomène nouveau qui se développe de manière importante.

Cependant, rapporté aux résidences secondaires, ce mode d'accueil reste très marginal.

L'attention portée par des responsables politiques annonce peut-être une phase d'exploitation de l'arrière pays.

Parallèlement, les collectivités et associations locales multiplient les initiatives culturelles estivales, liées au patrimoine régional. Nul doute que la clientèle sociale "visée", si elle se développe, sera fort différente de celle des festivals "urbains" (type Festival de danse et de musique de Montpellier).

L'exclusivité réservée au littoral dans l'aménagement a contribué à accentuer un déséquilibre déjà important entre zone montagneuse, plaine et littoral.

A ce titre, la création du parc national des Cévennes en 1970 et les aides importantes de l'Etat (dont les subventions à 80% pour créer des gîtes ruraux) n'avaient pas d'autre objectif que de tenter de freiner le processus de désertification des communes rurales.

* LE RENFORCEMENT DE LA FONCTION RESIDENTIELLE DU LITTORAL

L'investissement immobilier : Plusieurs promoteurs sont en train de mettre sur pied des programmes importants dans les stations modernes ou traditionnelles du littoral en Languedoc-Roussillon.

SETE : Société BOIX, entreprise locale, collectif de 138 logements sur la ZAC de Quilles.

PORT-LEUCATE : Alain VANECK, promoteur parisien, 128 logements.

GRANDE-MOTTE : Société Rocamar Investissement, de Montpellier, 144 logements.

GRAU DU ROI : Fossac Promotion, société d'Alès, 650 logements à terme.

PALAVAS : Fossac Promotion, 35 logements.

On assisterait donc à un renforcement de la fonction résidentielle du littoral, dont les programmes d'investissement immobilier seraient un indicateur pertinent.

3.2 - LE NORD PAS DE CALAIS

* LA VALORISATION DU LITTORAL

La valorisation du littoral est en relation étroite avec la réalisation du lien fixe trans-manche.

Le dossier "Eléments pour un plan de développement de la région Nord-Pas de Calais" fait état des demandes de la région :

- Création d'un fonds de développement du littoral et mise en place d'un plan social pour la reconversion des emplois portuaires et des emplois liés au trafic maritime traditionnel.

Alimenté par une dotation d'Etat de 40 millions de francs pendant dix ans (1986-1996), le plan de développement du littoral devrait favoriser la reconversion des économies des villes portuaires - Dunkerque, Boulogne, Calais - et l'implantation de nouvelles activités : tourisme, commerce international, établissement de zones franches portuaires.

Parallèlement au plan de développement, le Nord-Pas de Calais demande un effort particulier pour compléter et adapter aux nouvelles données du lien fixe, les infrastructures de transport :

- Modernisation des infrastructures portuaires.
- Pour les voies ferroviaires : réalisation du TGV NORD (Paris-Londres, Paris-Bruxelles), avec desserte privilégiée d'Arras, de Lille et du littoral et électrification des lignes intérieures de la région.
- Pour les infrastructures routières, la région demande l'achèvement de l'autoroute A26 de Calais à Dijon et la création d'une "rocade du littoral" entre la Belgique et le département de la Somme.

* LE PLAN ROUTIER TRANS-MANCHE - L'ELECTRIFICATION DU RESEAU FERRE

Il comporte la construction d'une autoroute concédée entre Tancarville et Yvetot.

L'aménagement à deux fois deux voies de la rocade littorale est prévu entre la frontière belge, Dunkerque, Calais et Boulogne d'une part, et la route nationale 28 entre Rouen et Neufchâtel-en-Bray d'autre part.

Sont aussi aménagées partiellement à deux fois deux voies la nationale 28 entre Neufchâtel et Abbeville et la nationale 29 entre Yvetot-Amiens et l'autoroute A1.

Pour réaliser ce plan, l'Etat prévoit d'engager, avant 1995, 2,7 milliards de francs qui s'ajouteront au budget de 1,2 milliards de francs du programme autoroutier (autoroute A16 entre Amiens, Beauvais et Paris), prolongé aujourd'hui d'Amiens à Boulogne.

Du côté ferroviaire, la SNCF électrifiera et modernisera la ligne Calais-Hazebrouck de façon à raccorder le tunnel au réseau électrifié national.

On peut donc conclure à un "effet" du lien fixe trans-manche sur la politique des régions.

La procédure dite "des grands chantiers" est en effet l'objet de programme d'accompagnement et de développement concernant les régions Nord-Pas de Calais, Picardie et Haute Normandie.

Ces mesures d'accompagnement et de développement s'exercent, pour ce qui est du Nord-Pas de Calais, principalement en faveur du littoral.

- Valorisation des secteurs promis au développement : hôtellerie, équipements de loisirs, signature de contrats de station littorale.

- Rocade littorale, maillon essentiel du plan routier trans-manche.

* LES EFFETS DU LIEN FIXE SUR LE RECENTREMENT REGIONAL

Perçu comme un véritable outil de développement régional, le lien fixe Trans-Manche est destiné également à recentrer l'espace géo-économique de la région en tant que carrefour européen.

Il s'inscrit dans une stratégie de recentrement régional.

Sur le plan du discours, la notion de carrefour européen est portée par un certain nombre de thèmes : l'Autre Nord, le Nord de l'an 2000, le Nord des technologies nouvelles, des nouveaux migrants, des technopôles ... visant à rendre plus perceptifs la population régionale, ainsi que ses voisins régionaux et étrangers (Belgique, Angleterre, Pays-Bas) aux thèmes généraux de la modernisation et de la conversion.

Sur le plan territorial, la notion de carrefour européen est spécifiée à partir d'un certain nombre d'atouts propres à la région : les zones frontalières, les ZPIU internationales, les commerces et les services internationaux (surtout bancaires), le tourisme.

Cette spécification implique un recentrement de la région sur de nouveaux axes privilégiés, légitimés d'autre part sur le plan "historique".

"On a coutume de dire de cette région que son premier atout est sa situation de carrefour européen. Sur le plan géographique, c'est une évidence. Mais cet atout, au fil de l'histoire, a été inégalement exploité ... Le carrefour s'est réduit à un axe Nord-Sud ... Avec le lien fixe, notre région va retrouver toute sa dimension de terre de communication et d'échanges".

(Déclaration de M. Pierre MAUROY, LE MONDE 19-20 Janvier 1986).

L'axe Nord-Sud désigne ici celui qui va sur Paris. Sa constitution historique est remise en cause. Ainsi, Dunkerque est "vu" sur le plan régional comme un débouché naturel à la Belgique. Boulogne, plus "tourné" vers Paris que vers Lille, doit se retourner vers l'espace Nord-Européen.

Ce recentrement remet en avant l'importance de la façade maritime et de la frontière et révèle un nouvel enjeu : l'avenir serait sur le littoral et non plus sur l'ancien axe Nord-Sud, Lille (et son aire urbaine centrale) - Paris.

Force est de constater que le travail d'analyse détaillée des effets des politiques centrales et locales d'aménagement, reste encore à faire.

Dans l'état actuel des connaissances, nous présenterons donc ci-après, à titre d'hypothèse, certains critères, déterminés en fonction de la politique régionale.

- Le critère de "recentrement" notamment par la procédure des plans de développement : dans la région Nord-Pas de Calais, le recentrement de la région en tant que carrefour européen, dont la façade maritime et la frontière constitueraient le pivot.

- Le critère de "surconcentration" par la politique urbaine foncière, industrielle et d'équipements à forte attractivité. Hormis Lille, d'autres centres répondent-ils à ce cas de figure, même si ces villes conserveront un pouvoir attractif moins étendu que la capitale régionale ?

- Le critère de "conversion" qui peut recouvrir plusieurs contenus :

- Les secteurs privilégiés par les implantations extérieures, souvent avec l'intervention de la puissance publique et privilégiant le cadre spatial des grandes zones industrielles : la zone de Seclin, Renault à Douai, Simca-Talbot dans le Valenciennois.

- La re-exploitation d'anciennes ressources locales, "gommées" pendant toute une période par la domination d'un secteur de production : villes minières, ou sidérurgiques pour lesquelles on pourrait enclancher un développement de type agro-alimentaire (cas de l'Artois par exemple).

- Les gisements d'emplois localisés s'appuyant sur des nouveaux secteurs économiques : tourisme, bâtiment et travaux publics, matériel de transport ...

- L'aménagement des friches (sidérurgiques, houillères, textiles) - qu'en fera-t-on ?

- La valorisation des "technopôles" (Villeneuve d'Ascq) et plus généralement les opérations visant à s'affirmer comme "zones d'avenir" ou "villes modernistes".

En fonction des politiques centrale et locale d'aménagement du territoire, plusieurs scénarii évolutifs peuvent être envisagés, du moins deux grands scénarii :

- Un équilibre respecté de l'ensemble du territoire régional.
Le transport conserve alors une fonction d'équilibrage et de désenclavement.
- Une accentuation des disparités à l'intérieur des régions sur arrière-plan de concurrence régionale.

Le second scénario est envisageable dès lors que s'opèrent des choix stratégiques sur des pôles de développement régional ou des zones dites d'avenir. Ainsi :

- Le développement du littoral.
- Le renforcement de la métropole régionale.
- La mise en sommeil des autres territoires (bassin minier, Sambre, Valenciennes) où ne subsisteraient que des îlots de prospérité.

Le transport accompagne alors ces mutations en cours, quitte à entériner ou à accentuer les disparités régionales par cet effet "d'accompagnement".

Enfin, s'agissant du rôle spécifique de la SNCF, on ne peut totalement ignorer certaines contradictions internes susceptibles de peser en direction de l'un ou l'autre scénario.

- Une contradiction "voyageur" - "marchandises".
Les ambitions européennes et le rééquilibrage vers le Nord Européen de la région peuvent être saisies, au sein de la SNCF, comme une occasion de relance du trafic marchandises.
- Une contradiction réseau international (TGV)-réseau régional.
Quel sera la place et le rôle de la desserte régionale par rapport à la stratégie affirmée de développement du TGV ?

* LE RENFORCEMENT DE "L'ESPACE INTERNATIONNAL"

L'espace de Gravelines

Gravelines, commune proche de Dunkerque, célèbre par sa centrale nucléaire, disposera avec "l'espace international", du plus grand ensemble socio-culturel et sportif au nord de la capitale.

Cet espace réunira, sur 2,5 hectares et sur deux niveaux, un centre nautique, un hall de tennis et de squash, une salle omnisport de 2.400 places assises et pouvant se transformer en salle de spectacle.

En outre, ce complexe est conçu pour devenir un forum des sports et sera équipé d'un restaurant-cafétéria, d'un centre d'hébergement de quarante deux lits ... Un bowling, une patinoire, une galerie marchande, des cinémas, des studios de radio et de télécommunication sont en cours de réalisation.

La création de cet ensemble vise à renforcer l'attractivité de l'Espace International, qui représente un élément de la stratégie du Nord-pas de Calais et de son recentrement à l'échelle européenne.

IV - L'OFFRE DE TRANSPORT

Le système régional de transport (l'offre) comprend l'ensemble des modes publics ou privés disponibles dans la région : réseaux de transport routier, autoroutier, ferroviaire définis par leur longueur, le nombre de lignes, la nature et le nombre d'entreprises, l'armature du réseau, le niveau de services ...

Cf. les tableaux suivant qui présentent les données, issues du document "statistiques relatives aux transports non urbains de voyageurs", "DTT - CETUR", et concernant les deux régions sous étude.

4.1 - LES TRANSPORTS FERROVIAIRES REGIONAUX DE VOYAGEURS

	LANGUEDOC ROUSSILLON	NORD PAS DE CALAIS	TOTAL NATIONAL
Offre en million de KT 84			
Hors conventions	2,261	0,01	64,222
Conventionnés	0,701	7,057	13,048
TOTAL DE L'OFFRE	2,962	7,067	77,270
<u>Evolution 1976-84</u> Indice Base 100 en 1976	124	142,6	116,8
<u>Fréquentation</u> KT par habitant	1,54	1,8	1,76
VK par habitant	67,7	133,7	
<u>Services routiers SNCF</u>			
.offre : Milliers de KM -véhicules			
. Hors conventions	1,199	0,186	22,603
. Conventionnés	0,076	0,597	1,801
.Fréquentation :			
trafic en millier de VK			
. hors convention	6,5	2,2	216,5
. Conventionnés	0,4	6	18,9

4.2 - LES TRANSPORTS ROUTIERS NON URBAINS

	LANGUEDOC ROUSSILLON	NORD PAS DE CALAIS	TOTAL NATIONAL
DESSERTÉ DES RÉGIONS			
<u>Services Réguliers</u>			
Nombre de services	463	432	6.914
Milliers de Km	19.934	24.286	322.383
<u>Circuits scolaires</u>			
Nombre de services	989	1.397	33.840
Milliers de Km	12.643	13.369	392.447
TOTAL DE L'OFFRE 10³.Km	32.577	37.655	714.830
OFFRE ANNUELLE / HAB. (services réguliers + services scolaires en Km / habitant)	20,8	10,15	17,5
" " hors PTU de plus de 50.000 habitants	25,5	22,3	27
DESSERTÉ DES COMMUNES			
% de communes hors des PTU desservies par service ordinaire	71,8	83,5	63
Nombre de services à la demande	16		175
Nombre d'exploitants de transport non urbain dans le dpt + hors dpt	Aude:113+5 Gard:83+10 Hérault: -->118 + 3 Lozère : --> 88+2 Pyr.Orient -->79 + 6	Nord:57+17 P. CALAIS:40+6	
total	499	97	7.855
Nombre d'organismes des transports scolaires	129	323	7.937

En Nord-Pas de Calais, la densité des infrastructures routières et ferroviaires permettent d'assurer la cohésion du territoire :

- Le réseau routier régional comprenait en 1984 : 25.000 Km de routes et d'autoroutes.

- Le réseau ferroviaire très dense et très fréquenté (1200 Km de lignes ouvertes au trafic voyageurs, 251 gares et points d'arrêt) converge vers la métropole régionale.

La région Languedoc-Roussillon, bien que disposant d'un réseau relativement important, présente au niveau des services de transports collectifs des disparités qui correspondent aux déséquilibres socio-économiques de la région.

*** Déséquilibre littoral / arrière pays :**

L'avant pays est le secteur le mieux desservi, l'axe ferroviaire permet des liaisons rapides entre les différents pôles. La desserte de cet axe est complétée par des liaisons routières de rabattement.

*** Déséquilibre Est/Ouest :**

L'Est de la région bénéficie d'une excellente infrastructure ferroviaire joignant les principaux pôles.

Ces clivages renvoient aux caractéristiques de l'armature urbaine (répartition des villes, poids de Montpellier, phénomène de banlieue), et à l'importance du phénomène touristique (concentration sur le littoral, développement récent de l'arrière pays).

Notons que l'analyse de la tarification (9) est un élément important de l'offre de transport, dans la mesure où les niveaux tarifaires existants sur un réseau constituent un élément d'interface entre offre et demande de transport ; ils permettent également de mesurer l'accessibilité financière des usagers au système.

Le développement de formules tarifaires multimodales constitue aujourd'hui un enjeu important.

(9) - principes de tarification,
 - structure tarifaire (gamme de titres, niveau de prix),
 - existence de tarification multimodale (tarification combinée ou intégrée).

En Nord-Pas de Calais, la politique régionale des transports passe par l'unification de la tarification (instauration d'une carte régionale de transport).

En Languedoc-Roussillon un projet de "Titre unique de transport" est à l'étude (le T.U.T.).

ELEMENTS DE COMPARAISON DES RESEAUX REGIONAUX

Dans un document de travail intitulé "SNCF et Régions : le cas des transports ferroviaires régionaux de voyageurs", M. SAVY propose une typologie des systèmes ferroviaires régionaux visant à mettre en évidence et comparer les spécificités régionales en matière de desserte et de fréquentation des réseaux de transports collectifs.

Cette typologie utilise les "statistiques relatives aux transports non urbains de voyageurs" rassemblés par la DTT et le CETUR (MELATT, Novembre 1985).

Nous indiquons ici les principes de cette typologie permettant de comparer les deux régions sous étude.

4.3 - L'OFFRE ET LA DEMANDE

Les séries exploitées sont relatives à l'offre et à la demande de transport ferroviaire régional mesurés respectivement en Km-trains et voyageurs-Km (pour les trains régionaux conventionnés et hors convention).

Ces données sont rapportées au nombre d'habitant de la région afin de prendre en compte les spécificités démographiques de chaque région.

La comparaison inter-régionale est rendue possible en ramenant ces ratios à un indice sans dimension mesurant l'écart relatif de la situation de chaque région par rapport à la moyenne nationale (10).

Les deux séries obtenues reflètent l'intensité relative de l'offre ferroviaire régionale d'une part, de l'utilisation du chemin de fer régional par les habitants (la fréquentation) d'autre part, figurant colonnes 2 et 4 du tableau suivant.

(10) La moyenne des 20 régions politiques de la France (les DOM-TOM, la Corse, l'Île de France sont exclus) est fixée à 100.

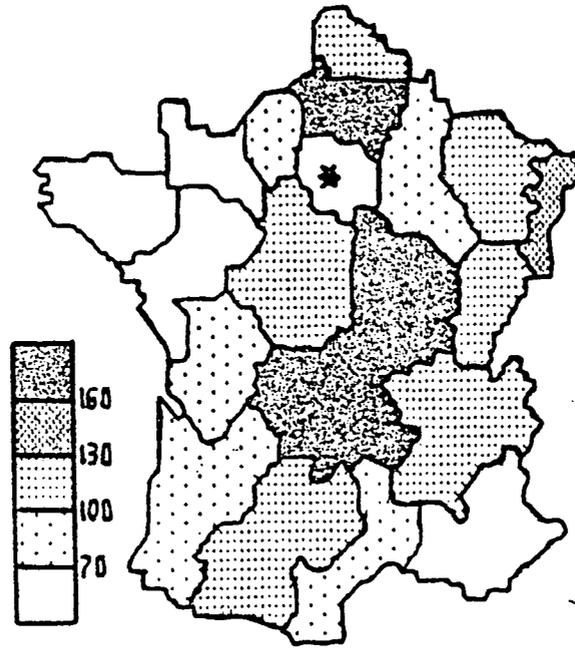
TRANSPORTS FERROVIAIRES REGIONAUX DE VOYAGEURS

COMPARAISON INTERREGIONALE. 1984

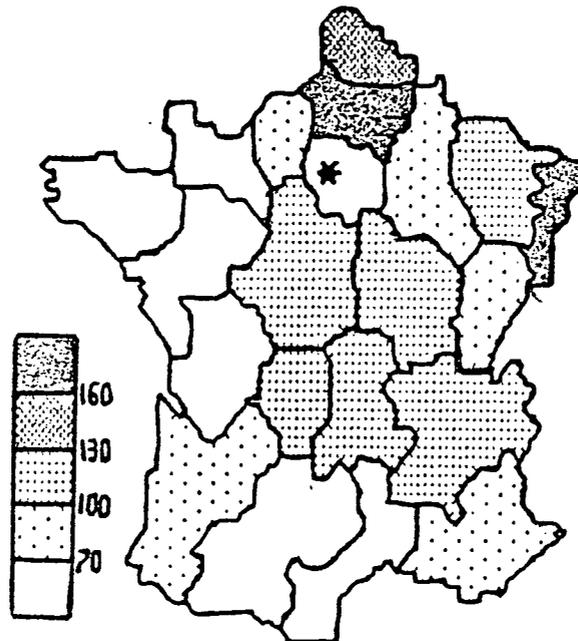
REGIONS	OFFRE		DEMANDE		PREQUENT.
	millions de km-train /hab.	Indice	millions de voy.-km /hab.	Indice	Indice
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)
Nord-Pas de Calais	1.80	102	133.7	134	131
Picardie	2.95	168	204.1	204	121
Centre	1.78	101	104.8	105	104
Hte. Normandie	1.26	72	79.0	79	110
Basse Normandie	0.75	43	42.6	43	100
Bretagne	1.12	64	59.2	59	92
Pays de Loire	1.18	67	60.6	61	91
Poitou-Charente	1.23	70	50.6	51	73
Limousin	3.59	204	102.2	102	50
Aquitaine	1.60	91	93.5	93	103
Midi-Pyrénées	2.21	126	118.5	118	94
Champagne-Ardennes	1.45	82	70.1	70	85
Lorraine	2.16	123	129.6	130	106
Alsace	2.35	134	160.3	160	119
Franche-Comté	2.11	120	82.3	82	68
Bourgogne	2.81	160	100.7	101	63
Auvergne	2.99	170	117.8	118	69
Rhone-Alpes	1.93	110	113.8	114	104
Languedoc-Roussil.	1.54	88	67.7	68	77
Provence-Cote d'A.	0.87	49	82.6	83	170
TOTAL	1.76	100	100.1	100	100

Source: Statistiques relatives aux transports des véhicules de voyageurs, DIT et CSTUP, HELAÏT, 1986.

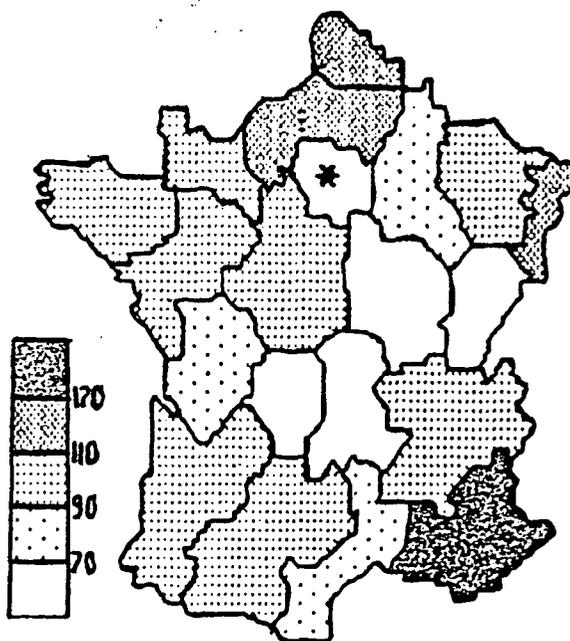
Carte n°1: offre ferroviaire (nombre de km-trains par habitant, moyenne nationale = indice 100).



Carte n°2: demande de transport ferroviaire (nombre de voyageurs-km. par habitant, moyenne nationale = indice 100).



Carte n°3: fréquentation des trains régionaux (Indice du nombre de voyageurs-km par habitant/ Indice du nombre de trains-km par habitant, moyenne nationale = indice 100).



L'analyse du tableau et des représentations cartographiques met en évidence des disparités entre les deux régions sous étude :

- L'offre ferroviaire est plus intense en Nord-Pas de Calais (indice 102) qu'en Languedoc-Roussillon où le nombre de Km-Trains par habitant est inférieur de 12% à la moyenne nationale.
- L'utilisation du réseau est beaucoup plus fréquente en Nord-Pas de Calais (indice 134) qu'en Languedoc-Roussillon (indice 68 classe des valeurs les plus faibles).

LA FREQUENTATION

L'analyse des liens entre l'intensité de la demande constatée et l'intensité de l'offre est effectuée sur la base d'un "indice de fréquentation" (indice 5).

Cet indice est calculé en ramenant l'indice du nombre de voyageurs-Km par habitant (indice 4) à l'indice du nombre de trains-Km par habitant (indice 2).

Cet indicateur fournit une mesure du succès commercial des réseaux régionaux.

L'analyse comparative des deux régions étudiées (Cf. tableau et carte 3) montre qu'elles se situent en position intermédiaires et opposées.

*** Région Nord-Pas de Calais :**

Indice 131, l'offre très abondante accompagne une pratique ferroviaire très intense.

*** Région Languedoc-Roussillon :**

Indice 77, les trains sont relativement peu nombreux et correspondent à des déplacements de faible intensité.

4.4 - LES SYSTEMES FERROVIAIRES / REGIONAUX

La lecture simultanée des trois indices (offre (indice 2), demande (indice 4), fréquentation (indice 5)) permet d'ébaucher une typologie des systèmes ferroviaires régionaux : chaque région est affectée de ses trois indices dont les valeurs sont regroupées en trois classes :

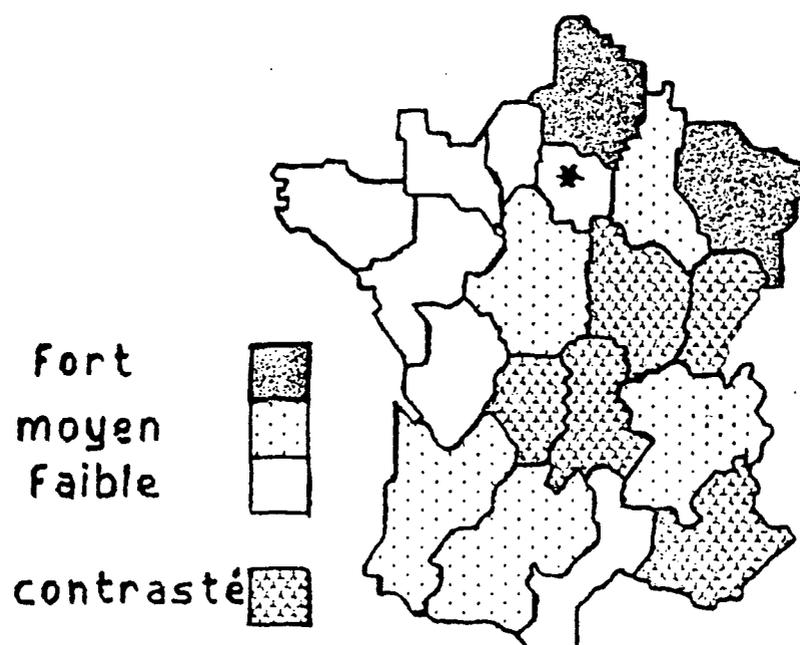
Classe des indices faibles : moins de 80,
 moyens : 80 à 120,
 forts : plus de 120.

Il s'ensuit 27 possibilités de classement.
 Pour permettre une typologie simple, ces 27 classes sont regroupées en 4 classes :

* Sont classées globalement "fortes", "moyennes" ou "faibles" les régions dont au moins deux indices sur trois appartiennent à ces classements respectifs.

* Sont classés "contrastés" les régions dont les trois indices se répartissent entre les trois classes forts, moyens et faibles.

La carte n° 4 précise les clivages entre les deux régions sous étude :



* Le Nord-Pas de Calais appartient à la catégorie des régions à système ferroviaire "fort" : les trains sont nombreux mais bien fréquentés du fait de l'intensité de la demande.

On note une continuité géographique entre les régions de cette catégorie toutes situées dans le quart Nord Est du pays : région urbanisées, denses, industrialisées, et où la politique des transports est associée à la politique de développement ou de reconversion économique.

* La région Languedoc-Roussillon est caractérisée par un système ferroviaire régional "faible" ; les trains sont relativement peu nombreux et du fait d'une faible demande peu fréquentés.

On observe une discontinuité géographique marquée entre le Languedoc-Roussillon et l'ensemble homogène des régions de cette catégorie situées dans l'Ouest du pays. Cette région apparaît enclavée parmi les régions à système ferroviaire moyen ou contrasté.

En conclusion, les oppositions existant entre les deux régions étudiées en matière d'offre de transport et de pratique de déplacement sont à relier aux spécificités démographiques, sociales et économiques.

La région Nord-Pas de Calais fortement urbanisée, dense, industrialisée...

La région Languedoc-Roussillon caractérisée par des déséquilibres : urbain/rural, Est/Ouest, une structure agricole forte, le développement des activités tertiaires...

Toutefois, au delà de ces différences, une tendance commune se dessine sur le plan de la structure géographique des déplacements :

- Dépeuplement des villes centres au bénéfice de la périphérie et des communes rurales avoisinantes.
- Augmentation des flux migratoires vers les villes.
- Intensification des flux inter-villes.
- Allongement des distances domicile-travail.

Ces évolutions résultent des transformations du système économique depuis une quinzaine d'années : déclin des activités industrielles, essor des services (transformation du tissu économique) dissociation accrue entre lieux d'emploi et zones résidentielles (modification des stratégies territoriales des agents économiques : entreprises, ménages...), inadéquation des structures de qualification (transformation des modes de production) ...

Ces tendances, ces ruptures conduisent à s'interroger sur le rôle des systèmes de transport dans un nouvel environnement économique et social.

DEUXIEME PARTIE

**PARTICIPATION DU TRANSPORT COLLECTIF REGIONAL A
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE REGIONAL ET AU
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE REGIONAL**

(NIVEAU II)

I - LES PRINCIPAUX MODELES DE REFLEXION A L'OEUVRE

L'analyse des représentations du rôle et de la place des transports collectifs régionaux pour les deux régions sous-étude, montrera l'importance des concepts d'aménagement du territoire et de développement économique associés à la fonction des infrastructures de transport :

Comment et dans quelle mesure le transport peut-il contribuer au développement d'une région ? Les actions entreprises sont-elles favorables à des rééquilibrages intra-régionaux ? Peut-on améliorer la contribution des transports au développement régional ?

Une telle relation n'est pas aisée à établir et la question des effets réels des infrastructures n'est pas en soi nouvelle. Différentes approches mettent en évidence les conséquences socio-économiques d'une infrastructure de transport. Sans prétendre à l'exhaustivité, compte tenu de la grande variété des études ponctuelles, il convient de rappeler les principaux modèles qui ont marqué ou marquent encore la réflexion dominante.

Un grand nombre d'études ponctuelles se fondent sur les effets structurants des équipements de transport : localisation d'activités nouvelles, modifications dans l'habitat, revenus supplémentaires apportés par un trafic nouveau, gains de productivité des entreprises locales grâce à l'abaissement du coût généralisé de transport.

La méthode consiste à étudier rétrospectivement les effets d'une infrastructure de transport sur le produit régional représenté par le chiffre d'affaires des entreprises, d'où l'on conclura que selon les types d'entreprises, l'infrastructure a fait réaliser X% de chiffres d'affaires supplémentaire.

Ce modèle, qui cherche à relier l'offre de transport au revenu d'une région, présume d'un lien de causalité entre ces deux éléments. La validité du modèle dépend essentiellement de l'hypothèse retenue.

Une seconde démarche consiste à rechercher un lien de causalité entre équipement de transport et modification de l'économie locale par l'analyse de multiples données socio-économiques avant et après la mise en service de l'infrastructure. Un exemple en est la méthode de M.M. BONNAFOUS, PLASSARD et SOUM, appliquée à la détection des effets de l'autoroute A7 dans la Vallée du Rhône et qui consiste à établir une typologie des communes situées à moins de 20 Km de l'autoroute et à observer leur évolution caractérisée par différentes variables (démographie,

répartition de la population active, ...). Toutefois, la relation entre infrastructure de transport et développement des communes n'est pas nettement affirmée.

Une grande variété d'études ponctuelles cherchent à préciser le rôle structurant du transport. Elles aboutissent à un constat contradictoire.

"Les effets de l'offre de transport sur le développement économique régional sont déterminants":

- . Effets directs de l'amélioration du service de transport sur les usagers en termes de coût généralisé (temps, sécurité, confort). Ils incitent à la localisation d'activités nouvelles près des axes de transport et permettent d'accroître la productivité des entreprises existantes (élargissement des aires de marché, abaissement des coûts).

- . Effets indirects de l'existence d'un axe de transport sur les non-usagers en termes d'avantages ou d'inconvénients.

Ces deux types d'effets conduisent à reconnaître un avantage aux régions bien desservies grâce à :

- la localisation d'activités nouvelles,
- la meilleure productivité des entreprises locales ou d'importance nationale implantées sur place,
- la création de valeur et la croissance du chiffre d'affaires qui peuvent être induites d'une desserte ou d'un trafic supplémentaire,
- la polarisation de la croissance autour de certains centres existant lors de la création de l'infrastructure.

En revanche, de nombreuses considérations vont dans le sens d'une non-détermination des effets de l'offre de transport sur le développement économique régional ou d'une détermination négative :

- déplacement d'activités situées dans l'arrière pays vers des zones proches de l'axe,
- renforcement des pôles d'activités économiques au détriment du milieu rural, d'une métropole régionale au détriment des villes secondaires.

- contradiction avec les objectifs de maintien "sur place" d'activités ou de population.

Ces études posent de manière implicite la question de la pertinence de l'espace à étudier.

L'indétermination des effets de l'offre de transport concerne principalement la problématique de la localisation des entreprises. La contribution spécifique dans la localisation industrielle est difficilement isolable vis à vis d'un ensemble de facteurs relatifs au marché du travail et à des facteurs plus diffus concernant "l'environnement socio-économique de l'entreprise" ceux-ci relèvent de l'optimisation des facteurs de production de l'entreprise.

Les conclusions en sont généralement que le facteur transport n'a qu'une faible influence dans les décisions d'implantation ou qu'il est plus ou moins important selon les branches ou bien encore que l'effet de l'investissement transport sur un secteur est délicat à apprécier ou ne s'établit que de manière très indirecte.

En résumé, on constate un décalage entre la modestie des conclusions des études scientifiques ou économiques et la conviction avec laquelle les vertus économiques des axes de transport sont vantées à différents niveaux de responsabilités. Mais surtout, le transport est un instrument naturellement associé dans l'esprit des décideurs au développement économique.

Ce constat a déjà été formulé il y a plus de dix ans par la DATAR(11). La réponse apportée alors résidait dans la possibilité d'inspirer une action convergente des responsables des politiques de transport et d'aménagement du territoire :

"En premier lieu, elle consisterait à admettre que le transport, par ses effets directs mesurables en termes d'accroissement de trafic et par ses effets indirects plus diffus, a un impact variable selon les zones desservies. L'axe de transport ne constituera un facteur de développement que sous certaines conditions. Il convient donc de déterminer auparavant l'objectif d'aménagement recherché et le type de développement souhaité afin d'adapter l'action transport au plan d'aménagement. La politique des transports relève donc moins de considérations techniques que d'un pari d'aménagement précis. (12).

(11) Cf. Transport et Aménagement du territoire, réflexions sur le rééquilibrage Est-Ouest, DATAR, décembre 1976.

(12) Transport et Aménagement du territoire, op. cit. p. 29, souligné par nous.

Dans les années 75-76, se met donc en place un nouveau modèle dominant qui consiste à relier le choix de transport aux objectifs de développement régional. Cette justification s'élabore à l'époque au niveau de l'Etat central :

"La définition des grands projets de transport qui relève nécessairement du niveau national doit tenir compte des grandes orientations de l'aménagement du territoire. Mais l'efficacité de cette intégration sera accrue si les grandes infrastructures favorisent aussi, dans la mesure du possible, les objectifs de développement particulier à chaque région. Ainsi, une traduction en termes de transport de l'aménagement régional souhaité serait à la fois une aide à la décision nationale et un cadre de la décision régionale de transport". (13)

On a donc deux niveaux de préconisation : mieux relier au niveau national les préoccupations d'aménagement du territoire aux décisions de transport ; mieux intégrer les grandes infrastructures aux objectifs de développement particulier de chaque région.

Ainsi, le processus qui s'est développé depuis dix ans peut être considéré comme relevant d'une "régionalisation" de ce modèle dominant élaboré antérieurement au niveau central.

En effet, la reproduction du modèle s'exerce aujourd'hui dans le cadre régional à double titre : parmi les instances institutionnelles régionales, parmi les organismes techniques localisés.

La Région assigne en définitive au transport une même et unique fonction d'aménagement-développement, pur et simple redoublement du discours antérieur. L'exemple du Plan Régional NORD PAS DE CALAIS montre que celui-ci reprend à son compte la problématique "effets des infrastructures de transport" et intégration des grands projets dans les politiques régionales, conformément aussi à l'exécution du contrat de Plan Etat-Région.

En ce qui concerne l'enclenchement de ces grands projets, "il est à peine besoin en effet de souligner les retombées économiques mais aussi socio-culturelles véritablement sans précédent qui pourraient être attendues dans la région d'une telle mutation de ses conditions actuelles d'ouverture sur son environnement international". (14)

(13) Ibid, p. 75.

(14) Région NORD PAS DE CALAIS, Conseil Régional : Le Plan Régional 1984-1988, chapitre V. Conforter la politique régionale des transports, p. 42.

Mais il est vrai que cette problématique concerne davantage le TGV, le Lien Fixe, les installations portuaires, les gares dites "multifonction" (GMF).

S'opère donc un nouveau redoublement ou un nouveau glissement, cette fois en ce qui concerne le transport collectif régional lui-même. Ainsi, le document intermédiaire "faisabilité d'un observatoire des déplacements régionaux" peut être considéré à son tour comme un exercice de légitimation de la place des transports collectifs régionaux dans la politique d'aménagement régional (15).

La place des transports collectifs dans la politique d'aménagement régional y est entendue au sens du renforcement d'un certain type d'armature urbaine et de l'aménagement de zones spécifiques : loisirs, tertiaire supérieur, enseignement.

A ce stade, l'évaluation socio-économique se fait au regard des objectifs assignés à la politique générale ou à partir d'orientations particulières de cette politique. C'est la mise en cohérence du système de transport avec les autres politiques économiques et sociales menées par la Région qui est recherchée, éventuellement en relation avec d'autres collectivités territoriales (16).

La conséquence logique en serait alors que l'entreprise transport - notamment la SNCF - soit amenée à affirmer son rôle "d'aménageur", d'agent "contribuant au développement économique régional", un certain nombre de négociations s'installant alors entre partenaires qui souhaitent dépasser la fonction actuelle des conventions par des projets de "contrats d'objectifs", d'"initiative" ou de "développement".

Cependant, cette problématique qui entérine le modèle dominant précédemment décrit, devient elle-même problématique à la lumière de l'expérience et à plusieurs titres.

(15) Faisabilité d'un observatoire des déplacements régionaux, Note 11.86, CETE NORD PICARDIE, CETUR, 20 Mai 1986, notamment tout le chapitre III, "Quelques éléments sur l'évaluation des politiques régionales de transport", pp. 37-54. Cependant, il convient de remarquer que les idées exprimées dans le document de 1986 n'ont pas été reprises dans le document définitif de Mai 1987 "Faisabilité d'un observatoire des déplacements régionaux" CETE Nord Picardie Mai 1987. Rappelons par ailleurs que le CETE NORD PICARDIE a participé à la rédaction du rapport d'étude publié par le Conseil Régional NORD PAS DE CALAIS en 1977, dont il partage toujours les conclusions et les orientations.

(16) Ibid, Cf. not. p. 44, 47, 48 et 49.

- La difficulté pour une région de maîtriser son développement économique par un plan régional, par un contrat de région.

Comme le rappelle Pierre BAUCHET (17), les faits n'ont pas confirmé les espoirs mis dans la loi de Juillet 1982 concernant les plans régionaux, autonomes et décentralisés. L'analyse économique régionale montre que les régions ont beaucoup perdu de leur autonomie, notamment au niveau des activités industrielles de plus en plus dépendantes des centres de décisions nationaux ou internationaux, des multinationales.

Ainsi est-il très difficile dans une région de diriger le développement économique, "sauf en ce qui concerne les petites entreprises, les activités tertiaires, l'agriculture, les administrations locales" (18).

Surtout, les administrations nationales appliquent une politique d'intérêt national qui peut heurter des perspectives régionales pas toujours compatibles entre elles ni avec l'intérêt national. La somme des intérêts particuliers d'une région n'est pas obligatoirement celui de la nation, comme l'a montré l'attachement de certaines régions à des industries comme la sidérurgie.

Notons encore la faiblesse des crédits (19) dont disposent les régions, qui limite beaucoup leur autonomie d'action malgré une politique de primes diverses pour soutenir des initiatives de création d'entreprise et de société de développement régional.

Mais les crédits de grands équipements sont nationaux, l'Etat en reste le maître, comme des dépenses courantes des administrations dans les régions. En outre, certains contrats de plan sont minces et les engagements de l'Etat pourraient toujours être remis en cause par les aléas budgétaires ou les contingences politiques.

Enfin, le financement d'un programme régional d'un contrat de région ou plan régional ne signifie pas la réalisation matérielle des objectifs recherchés au départ, encore moins la possibilité de vérifier que ces objectifs ont été atteints, que leurs impacts présumés se sont vérifiés.

(17) Pierre BAUCHET, le Plan dans l'économie française, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Publiques et Economiques, 1986, 245 pages. L'ouvrage constitue une critique des plans : faiblesse du contenu et des moyens d'exécution, difficulté pour les Pouvoirs Publics d'arbitrer entre les intérêts et les pressions des groupes économiques et sociaux et d'imposer les décisions prises, imprécision des choix sectoriels, non-respect des engagements budgétaires et financiers etc...

(18) BAUCHET Ibid, p. 119.

(19) 1% du budget national pour les contrats de région, selon P. BAUCHET, in le Plan dans l'économie française, op. cit. p. 119.

Plus incitatif qu'exécutif, il paraît difficile de rendre un plan régional responsable de l'évolution de l'économie régionale, notamment en l'absence d'indicateurs d'objectifs et de développement, économiques et sociaux dont l'observation donnerait une certaine rigueur au suivi de ce plan.

Par ailleurs, on peut se demander si la logique actuelle des plans qui part d'une vue macro-économique pour se décentraliser dans un second temps au niveau régional, ne conduit pas à ces incohérences. Certes, elles existeront toujours dans les contrats de région. Il faudrait alors que le plan national prenne davantage et d'abord en compte quelques priorités sectorielles ou régionales et dans un deuxième temps, les insère comme données dans des perspectives macro-économiques. Si la procédure était inversée, il serait plus aisé de rendre cohérents les projets de la région et ceux de la nation (Cf. P. BAUCHET, P. 120).

- La difficulté pour un contrat de plan de respecter les objectifs d'un plan.

Prenons l'exemple de la SNCF, au niveau du plan national puis plaçons-nous dans l'hypothèse d'un plan régional concernant le transport collectif.

Les références des contrats de plan régional aux engagements d'équipement du plan sont rares dans la mesure où le IXème Plan comprend peu d'engagements sectoriels, sauf précisément dans l'énergie et les transports intérieurs. Or la discussion des contrats de plan fut dans ces secteurs d'autant plus difficile à obtenir que la situation financière de certaines entreprises s'y était dégradée dans les années 80. C'est ce qui explique que le contrat de plan SNCF ne soit signé qu'en 1985.

L'utilité des contrats de plan reste incontestable. Ils permettent un meilleur partage des responsabilités entre l'Etat et l'entreprise, obligent à une réflexion approfondie sur le devenir de l'entreprise, contribuent à améliorer la gestion et l'information, explicitent des réorganisations (Cf. P. BAUCHET, P. 116).

Mais on peut s'interroger sur leur efficacité comme moyen d'exécution des plans. Ainsi, les difficultés financières rencontrées par une entreprise, comme la SNCF, peuvent effacer ce qui reste de la relation plan-contrat de plan.

Lorsque les difficultés financières sont trop grandes, il devient donc difficile de fixer des objectifs ambitieux et ayant une fonction d'entraînement pour le reste de l'économie, tout simplement de faire référence au plan dans les contrats.

Le secteur public doit donc limiter ses ambitions d'équipement pour ne pas devenir une charge insupportable pour les finances publiques et signer des contrats de plan qui portent des engagements d'équilibre précis dans le cadre d'un plan.

Pour la SNCF en 1985, les charges sont telles qu'elle devraient conduire à des révisions déchirantes. Si des objectifs ambitieux sont fixés mais que le déficit de l'entreprise est tel qu'ils ne peuvent être réalisés même au prix d'une aide publique importante, le contrat de plan ne peut pas respecter le plan (Cf. P. BAUCHET, P. 118).

Que dire alors d'un contrat d'objectif entre une Région et la SNCF du moins de l'intégration d'une convention dans un plan Etat-Région. Un processus contractuel avec un plan supposerait plus que la simple insertion dans le contrat de clauses financières compensatoires et des objectifs généraux d'intérêt régional. Il faudrait que l'organisme régional fixe des objectifs chiffrés d'équipement, voire de production, un système d'indicateurs des prix et des informations sur la croissance de la région...

Mais si les objectifs sont à nouveau très ambitieux, le contrat de plan pourrait ne pas respecter le plan et aboutir là encore à des révisions déchirantes, compte tenu des limites financières imparties à la réalisation des objectifs.

Que dire alors du transport collectif régional qui n'est pas nécessairement associé à un objectif de développement économique régional ou du moins dont l'association ne va pas de soi.

A ce stade, on ne peut ignorer la stratégie de l'entreprise, soit autonome par rapport à la région, soit en cohérence avec la Région sur d'autres infrastructures de transport que le transport collectif régional.

L'exemple du NORD PAS DE CALAIS montre que les ambitions européennes et le rééquilibrage vers le Nord Européen de la région peuvent être saisies, au sein de la SNCF, comme une occasion de relance de trafic de marchandises, "naturellement" associée au développement régional. Par ailleurs, quels seront la place et le rôle de la desserte régionale par rapport à la stratégie affirmée de développement du TGV?

Il paraît donc illusoire de croire à la cohérence d'objectifs régionaux fondés sur un nouveau développement du transport collectif régional à partir de projets d'entreprise aux prises avec la concurrence sur des marchés plus ou moins internationalisés et d'impératifs politiques régionaux eux-mêmes de plus en plus extravertis.

- Enfin, il est difficile de déduire d'un schéma d'aménagement, un ensemble d'actions de transport régional.

Il est intéressant de noter que le document intermédiaire "faisabilité d'un observatoire des déplacements régionaux" reprend en quelque sorte, à l'échelle régionale, les préconisations anciennes de la DATAR sur la relation entre aménagement du territoire et système de transport : relier le transport collectif à des objectifs de politique générale régionale.

Compte tenu des remarques précédentes, la méthode proposée pour l'analyse de l'évaluation socio-économique du système de transport tend à privilégier voire surestimer, les modèles de décision politique et la fonction planificatrice régionale.

Surtout, le modèle de préconisation entre en contradiction avec les grands axes de réflexion présentés dans le rapport d'étude du NORD PAS DE CALAIS de 1977 au sujet de la relation entre transport et aménagement régional :

"Il semble illusoire de penser que les objectifs d'un schéma de transport régional peuvent se déduire de façon précise et univoque des objectifs spatiaux et économiques d'un schéma d'aménagement : une action de transport cohérente avec une intention d'aménagement ne garantit pas la réalisation de cette intention. Les effets d'une modification du système de transport collectif sont souvent ambiguës et variables dans leur portée comme dans leur durée en fonction du contexte socio-économique dans lequel ils s'inscrivent et de son évolution. C'est pourquoi il convient plutôt de s'interroger sur l'incidence possible de telles actions d'une part sur l'aménagement de l'espace (répartition spatiale de l'habitat et des activités), d'autre part sur les conditions de vie des usagers." (20)

(20) Pour une politique régionale du transport collectif. Rapport d'étude. Propositions de la Commission Aménagement du Territoire et Cadre de vie. Conseil Régional NORD PAS DE CALAIS, 1977, 80 pages, souligné par nous.

La problématique actuelle se trouve confrontée pour ainsi dire à une ruse de l'histoire, le document de référence de 1977 limitant à *antérieur* le modèle de réflexion qui se développe à *postérieur*. Dans le cadre de notre problématique, il est donc important de revenir sur la démonstration faite par le groupe de travail régional en 1977.

II - DE L'INCIDENCE D'UN SCHEMA DE TRANSPORT REGIONAL SUR L'ORGANISATION DE L'ESPACE REGIONAL

La démarche technique du groupe de travail sur les conséquences à attendre d'un schéma de transport régional pour l'aménagement régional en vient à démythifier le rôle des transports en commun interurbains dans l'aménagement.

Le groupe de travail considère en effet trois catégories d'action de promotion des transports collectifs régionaux selon qu'elles concourent :

- à l'accroissement des migrations alternantes,
- à faciliter l'accès aux centres d'enseignement,
- à faciliter l'accès des services urbains.

La démarche consiste alors à mettre à l'épreuve ces trois catégories au regard de leur incidence sur l'organisation de l'espace régional.

Par son action sur les migrations alternantes, il est retenu deux types d'incidences du schéma sur l'organisation spatiale :

- Eviter une migration définitive (rapprochement du domicile de l'actif à proximité du lieu d'emploi).

On favorise alors le maintien des formes urbaines existantes, maintien rendu nécessaire dans un certain contexte socio-économique : lorsque la décroissance de l'activité dans une zone d'emploi n'est que partiellement et inégalement compensée par la création d'activités nouvelles dans cette zone.

L'incidence d'une desserte de qualité sur l'organisation de l'espace se pose donc particulièrement dans le cas de liaisons transports entre une zone déficitaire en emplois et une zone excédentaire (par rapport à la population active résidente)(21). Cependant, une qualité d'offre, même importante, n'a pas d'incidence sur la résorption du chômage dans une zone déficitaire en emplois et n'est évidemment pas une condition suffisante pour entraver les migrations définitives hors de la région.(22)

(21) Exemple des liaisons entre la zone périphérique de Librecourt et zone centrale de Lille, Cf. "Pour une politique régionale d'amélioration du transport collectif", rapport d'étude, op. cit. p.54.

(22) Sur la recrudescence de l'émigration en Nord-Pas de Calais pendant la période 1982-84 et l'accentuation prévisible du déficit migratoire pour la période 1984-90, Cf. François FONTAINE, "Estimer la population d'une région à partir de l'emploi et du chômage : l'exemple du Nord-Pas de Calais", Profils de la Région Nord-Pas de Calais. INSEE, 1986.

Sur ce point, le développement des transports collectifs peut participer au maintien des populations dans les zones déficitaires en emploi mais d'une manière assez minime.

Par son action sur les migrations alternantes, le schéma contribue donc modestement à freiner l'exode des populations de certaines zones où sévit le sous-emploi .

"On peut dire tout au plus que le développement des transports collectifs égalise les chances d'accès à l'emploi des actifs des zones desservies" (23).

- Conserver un emploi en ville tout en disposant d'un logement à proximité d'une station de transport collectif.

On suscite ainsi un développement de l'urbanisation hors des lieux principaux de concentration des activités économiques. Mais l'importance du mouvement de déconcentration de l'habitat à partir des concentrations d'emplois dépend surtout de la politique d'urbanisation.

Tout au plus, le transport collectif facilitera cette politique dans la mesure où elle facilitera l'accès à l'emploi pour les habitants des zones que l'on veut urbaniser.

La démythification opérée par le groupe de travail doit donc être comprise comme une démonstration de la faible contribution du transport collectif à l'aménagement de l'espace régional.

La multiplication des études dans le cadre de cette problématique, y compris sur les autres actions (24), n'aboutirait sans doute qu'à entériner cette démonstration ou à susciter un débat sans fin sur la réalité ou le degré de contribution du transport collectif régional dans chaque région, compte tenu de ses caractéristiques d'évolution socio-économique.

Rappelons en effet que le groupe de travail en vient à minimiser la problématique des "incidences" pour privilégier celle du rôle social du transport collectif régional, compte tenu du taux de captivité aux transports en commun par sexe et catégorie sociale et du profil des clientèles de chaque mode de transport dans la région.

(23) Pour une politique régionale ..., op. cit, p. 54, souligné par nous.

(24) Le groupe de travail n'est pas plus tendre pour les autres actions - accès aux centres d'enseignement et accès des services urbains - la contribution sera encore plus limitée. Cf. "pour une politique ...", op. cit. pp. 55 - 56 et 57.

A l'époque, les transports en commun apparaissent essentiellement comme une compensation au ramassage organisé par les entreprises pour accéder à l'emploi régional et à une politique fondée sur la voiture particulière, favorisant d'abord et davantage les classes sociales aisées et les adultes actifs masculins.

Autrement dit, le groupe transport semble conclure plutôt à un rôle de régulation sociale des dysfonctionnements à l'oeuvre dans une région, en ce qui concerne le transport collectif régional.

De même, en ce qui concerne l'organisation spatiale de l'habitat et des activités, c'est la même fonction régulatrice des dysfonctionnements socio-économiques, renforcés en période de crise, qui est prise en compte pour le transport collectif et non pas son rôle d'aménagement.

En effet, plaçons nous dans l'hypothèse de l'évolution d'une commune qui voit s'aggraver son déficit d'emploi, corrélé à une reconversion ou à une requalification partielle des actifs résidant dans cette zone déficitaire. La population est amenée à travailler dans une zone excédentaire.

Si on constate que les populations ou que les communes qui répondent à ce cas de figure sont plus nombreuses qu'auparavant, et que parallèlement le chômage dans la zone continue d'augmenter et que les migrations définitives s'accroissent - on en conclut que le transport collectif a contribué faiblement à l'organisation spatiale de l'habitat et des activités.

Le transport collectif possède donc bien une fonction régulatrice. Il corrige les effets négatifs les plus voyants d'un système économique sur lequel il n'a pas de prise, effets qui se renforcent en période de crise économique et sociale (25) : aggravation des déficits d'emploi et/ou maintien des actifs sur leur lieu de résidence en raison des contraintes réelles liées à l'accession à la propriété ou à la non-fluidité du marché locatif par exemple.

(25) Autrement dit, le transport corrige des effets de crise, mais il ne peut ni empêcher l'émergence de la crise ni contribuer à sa résolution.

Dans la conjoncture actuelle du marché locatif, il paraît en effet tout aussi illusoire d'opérer facilement un rapprochement entre son lieu de domicile et de travail dans les cas de modifications des localisations d'emploi pour des actifs, modifications qui reflètent les transformations de l'appareil productif localisé. Sans parler des jeux de contraintes au sein d'un ménage bi-actif, qui complexifient la recherche d'adéquation entre lieu de résidence et de travail.

III - SUR LE ROLE ECONOMIQUE ET SOCIAL DU TRANSPORT COLLECTIF REGIONAL

Le groupe de travail Transport du Nord-Pas de Calais tente de montrer, dès 1977, la modeste contribution du transport collectif régional à l'organisation de l'espace régional.

Selon lui, il convient de minimiser les incidences du transport collectif régional sur la répartition spatiale de l'habitat et des activités. Même si l'on constate des variations ou des évolutions d'incidences selon les secteurs d'activité, les branches, les espaces, les groupes sociaux, cet exercice purement intellectuel ne consisterait en définitive qu'à affiner la hiérarchisation des critères de contribution aux localisations et d'y préciser le rôle plus ou moins "structurant" du transport collectif régional dans cette hiérarchie.

En outre, parler d'"effets structurants", c'est continuer à raisonner comme si le territoire national possédait un réseau ferroviaire équivalent à celui d'un pays sous-développé. Dans les économies développées, on ne peut parler à la rigueur d'effets structurants que s'il y a engagement d'une politique de grands travaux d'infrastructures (26) : les décisions récentes concernant le programme autoroutier, le tunnel sous la Manche, l'intégration du réseau ferroviaire à l'échelle européenne qui devraient permettre de raccorder les flux (marchandises et touristiques notamment) nationaux et internationaux aux grands axes d'échanges européens.

Que dire alors du rôle du transport collectif régional dans une région? Il nous semble que c'est encore la Région Nord-Pas de Calais qui détient la clé de la réponse : le transport collectif régional a un rôle économique et social.

"S'il est une caractéristique commune aux économies les plus performantes, c'est bien la part croissante de la fonction transport, non seulement en tant que secteur d'activités parmi d'autres, mais encore et

(26) Ainsi, lorsque la Région Nord-Pas de Calais se réfère implicitement aux effets structurants, c'est bien des grands projets dont elle parle (TGV, lien fixe) :

"Il est à peine besoin de souligner les retombées économiques mais aussi socio-culturelles véritablement sans précédent qui pourraient être attendues dans une région, d'une réelle mutation de ses conditions actuelles d'ouverture sur son environnement international". In le Plan Régional 1984-1989 ; Développer les activités économiques, chap. V Conforter la politique régionale des transports, p. 42.

surtout, en tant que levier de productivité et donc de compétitivité de l'ensemble des entreprises d'une nation ou d'une région" (27).

Pour la Région Nord-Pas de Calais, le rôle économique et social du transport collectif régional représente un critère d'évaluation constant du système de transport.

Mais bien évidemment, le contenu et la portée de ce rôle se modifient historiquement en fonction de l'évolution du contexte socio-économique et de l'avancement du schéma régional de transport, donc en fonction du résultat d'actions humaines entreprises sur le système de transport.

Ainsi, pendant la période 1977-1981, le réseau de transport collectif régional a pour rôle, l'accessibilité de chacun aux emplois dans des conditions de transport acceptables.

L'enjeu social (et politique) est celui de la captivité des classes sociales les plus défavorisées.

Mais dans le contexte économique de l'époque, on continue malgré tout de penser que le transport collectif ne doit pas se substituer à une politique d'aménagement du territoire consistant en la création d'emplois et d'équipements "sur place".

Cependant, et dès la mise à l'étude du SRT en 1975, cette politique peut paraître illusoire.

"L'idéal est de faire en sorte que tous puissent habiter là où ils travaillent... Mais le problème est de savoir si ce qui est le plus facile est d'amener des industries partout, ou au contraire de faire un système de transport permettant tout de même de trouver du travail à chacun dans des conditions acceptables" (28).

Notamment en ce qui concerne le bassin minier, compte tenu des problèmes d'emploi et de la reconversion partielle et progressive de la main d'oeuvre en particulier dans le secteur tertiaire lillois (auxquels s'ajoute la mobilité résidentielle des ex-lillois continuant de travailler dans l'agglomération), cette politique d'aménagement paraît inopérante. On préfère donc faciliter l'accès aux emplois dans l'agglomération lilloise, dans une période de "tertiarisation" du bassin minier.

(27) Ibid, p. 42.

(28) Allocution de M. P. MAUROY en ouverture du colloque sur les SRT, 25 Sept. 1975, Lille, Cf. cit. dans "les effets socio-économiques du SRT ?", CERPEAU, Octobre 1975, p. 5.

Dans ce contexte des nouvelles migrations alternantes, un problème crucial devient celui de l'adaptation des horaires du TCR aux horaires de travail, qui se complexifient en partie par la nouvelle organisation du temps de travail (horaires libres, journée continue), dans le secteur tertiaire en particulier.

Ainsi, la politique de transport collectif régional se donne historiquement pour objectif de contribuer au bon fonctionnement de la vie économique, en assurant dans les meilleures conditions le transport des salariés, eux mêmes caractérisés et "ciblés" par leurs nouvelles conditions d'existence, y compris sur le plan spatial et temporel.

Actuellement, les politiques régionales de transport - auxquelles se rattache celle des services régionaux de transport de personnes - sont considérées comme un outil de l'industrialisation du Nord-Pas de Calais.

Même si cette représentation pouvait être à l'oeuvre dans la période précédente, le contrat de Plan Etat/Région (1984-88) accentue le rôle et la finalité économique du transport collectif régional. Notamment celui-ci est directement rattaché à l'une des orientations principales du Plan Etat/Région : "développer les activités économiques". Le transport collectif régional apparaît désormais comme un moyen d'assurer "la nécessaire fluidité" des déplacements des personnes entre les différents secteurs de la région.

De ce point de vue, il semble bien que l'ancien objectif d'aménagement du territoire des années 1977-81 ("créer des emplois et des équipements sur place") soit difficile à atteindre et soit abandonné. On risquera comme hypothèse que l'élargissement spatial et social de la crise de l'emploi (les jeunes notamment) a précipité cet abandon. On s'oriente donc davantage vers une politique dite "de circulation des hommes" qui se fonderait sur une mobilité accrue, rendue nécessaire parce que les individus doivent de plus en plus travailler, se former, chercher un emploi aux quatre coins de la région, voire sur ses franges (cf. à ce propos la coopération inter-régionale avec la Région Picardie).

On risquera donc comme seconde hypothèse que l'amplification de la crise de l'emploi contribue à l'accroissement de cette mobilité.

On assisterait à un élargissement, à un éclatement des lieux de travail, à une recombinaison intermittente des migrations alternantes, dans le contexte des nouvelles contraintes de l'emploi régional.

Troisième hypothèse, ce qui valait auparavant pour le secteur localisé du bassin minier se généraliserait maintenant à l'ensemble des bassins d'emplois de la région.

Mais pour quels groupes sociaux en particulier ?

Dans quels secteurs économiques ?

Pour travailler où plus précisément ? dans quels sous-espaces régionaux, ou dans quels secteurs économiques spatialisés ?

Dans quel contexte professionnel (formation, reconversion, qualification, etc...) ?

Selon quel rythme d'organisation du temps de travail (continu, partiel, horaires libres ...) ?

Voilà ce qu'il faudrait indiquer si l'on souhaite ensuite "gérer", "adapter", "enrichir" le SRT notamment au plan :

- des services,
- des horaires,
- de la tarification.

Ainsi, c'est bien sous la pression des transformations socio-économiques que la notion de réseau de transport collectif régional redevient également opératoire, en termes d'efficacité économique et sociale.

Cependant, son rôle ne se renforcera pas sans un effort d'adaptation aux réalités des transformations régionales. Il nous paraît crucial d'insister sur le fait qu'un réseau de transport n'a pas en soi une efficacité économique et sociale.

Cela suppose, comme nous l'avons indiqué, l'introduction de nouveaux services articulés aux transformations régionales, autrement dit la recherche d'une efficacité supérieure du réseau de transport au plan économique et social (son "optimisation") par un effort d'adaptation.

Mais cette approche du rôle socio-économique du réseau garantirait les intérêts de la Région et de la SNCF vis à vis du risque suivant :

"Les régions peuvent souhaiter que la SNCF anticipe certains investissements ou réalise des projets qui ne sont pas prioritaires du point de vue de sa gestion d'entreprise" (29).

La réponse "évidente" serait qu'il faudrait prendre en compte l'intérêt de la Région et celui de la SNCF.

(29) "Conventionnement des dessertes ferroviaires régionales - Quelques principes généraux proposés par la SNCF", SAR, Juin 1985, p. 3.

Pour notre part, nous pensons que la réponse ne réside ni dans l'intérêt de l'un ni dans celui de l'autre partenaire. Elle serait plutôt à rechercher dans une articulation sur la réalité des transformations profondes des échanges des personnes. De ce point de vue, le concept de réseau redevient opératoire au plan économique et social.

Ceci suppose de repenser la façon dont les rapports entre l'Etablissement public et les collectivités territoriales ont souvent été vécus jusqu'à présent.

Il convient tout d'abord de rejeter une problématique qui - sans jamais être aussi explicite - tend implicitement à faire du développement régional, l'instrument de soutien ou de relance de activités voyageurs (et marchandises) de la SNCF ou inversement, de demander à la Société Nationale d'assumer la charge de l'optimisation du système de circulation des personnes (et des biens) et d'être le vecteur du développement économique régional.

Il est curieux de constater que la vision "intégratrice" (la SNCF au service des objectifs de la Région) tend à positionner la SNCF comme un agent passif et non comme un acteur participant directement, sous condition d'adaptation, à l'activité d'une région.

Mais inversement, la région ne peut exiger des efforts de la SNCF sur la seule foi d'objectifs inscrits à la planification régionale, aussi cohérents et pertinents soient-ils sur le papier. C'est tout le sens de la critique de P. BAUCHET lorsqu'il rappelle à sa manière qu'il est préférable de se fonder sur des réalités économiques et sociales que sur de vastes desseins.

Il convient en outre de ne pas avoir une vision limitative des efforts demandés à la SNCF. Ces efforts restent encore trop souvent appréhendés en seuls termes d'infrastructures et corrélativement d'aménagement du territoire. Dans ce contexte de mutation, de nouveaux terrains d'application sont inévitablement appelés à se développer.

Il est clair à cet égard que tous les efforts d'équipements sont loin d'avoir été épuisés et qu'ils constituent un lieu important de coopération entre les collectivités territoriales et la SNCF, mais tout en constituant une condition nécessaire à l'efficacité de la circulation des personnes, ces équipements ne peuvent être à eux seuls une condition suffisante.

Si l'on tente de donner un contenu plus concret aux fameuses "mutations", il est clair par exemple que la tertiarisation de l'économie, le développement d'une société de services et de l'informationnel, les transformations dans l'organisation des rythmes d'activités et du temps de travail sont autant de facteurs qui vont modifier le statut du réseau de transport par la nécessaire introduction de services autres que celui du déplacement physique de personnes (30).

Enfin, rôle et impacts socio-économiques vont de pair. Le rôle socio-économique du réseau de transport collectif, c'est sa contribution à la rentabilité économique et au rendement social.

Les impacts socio-économiques, ce sont les retombées concrètes pour l'utilisateur.

Un exemple en est la mise en place d'une "carte régionale de transport".

"Le coût des trajets de rabattement et de diffusion est souvent très élevé par rapport au prix du trajet principal, au point souvent d'atténuer l'impact des tarifs sociaux" (31).

L'instauration d'un titre de transport unique pour le trajet de bout en bout est donc une innovation tarifaire (résultat d'une action humaine), qui renforce l'impact des tarifs sociaux.

Cependant, les retombées pour l'utilisateur ne sont pas seulement monétaires ("économiques"), elles concernent également sa qualité de vie (retombées "sociales") : confort, sécurité, repos pendant le temps de déplacement, meilleure répartition du temps libre grâce aux performances du réseau ...

(30) Il y va de même pour le renforcement du rôle économique du transport de marchandises. Une caractéristique majeure de l'évolution intense des transports de marchandises nous semble résider dans le fait que la prestation transport ne peut plus se limiter au seul "acheminement" mais se constitue en "produit complexe", intégrant diverses opérations matérielles et immatérielles connexes au long d'une chaîne d'activités dont l'efficacité, la cohérence et la maîtrise se répercutent sur l'ensemble de l'économie.

(31) Région Nord-Pas de Calais, "Pour une politique régionale d'amélioration du transport collectif", document de travail, Avril 1977, p. 21.

Enfin, les retombées concernent aussi les bénéficiaires indirects (32): employeurs, commerçants, promoteurs et propriétaires immobiliers, automobilistes.

Les employeurs utilisant une main d'oeuvre spécialisée tirent plus avantage que les autres de l'accès au réseau de transport collectif pour mobiliser un bassin de main d'oeuvre étendu à toute une région.

Les automobilistes retirent un avantage de l'existence des transports collectifs, en termes de résorption de la congestion.

(32) Sur les effets externes des transports collectifs, cf. Y. AMSLER, "Tarification et effets externes des transports collectifs urbains en région Ile de France", Groupement économie des transports, RATP, s. d., pp. 59-67.

La réflexion sur la tarification et effets externes des transports collectifs introduit directement à la question de la contribution des agents économiques au financement des services de transports réguliers de personnes, cf. ég. article 7 de la LOTI (N° 82.1153 du 30 Décembre 1982).

IV - LA STRUCTURE DE LA MOBILITE REGIONALE

Il est nécessaire de s'attacher à l'analyse de la mobilité régionale pour tenter d'identifier des facteurs d'évolution de la demande de déplacements et d'appréhender des besoins de déplacement, qui plus est dans le cadre de transformations socio-économiques pertinentes dans une région.

Or, l'approche fonctionnaliste de la demande régionale ne répond que très partiellement à cet objectif. Cette approche, qui s'insère dans l'exercice de préparation des schémas régionaux de transports collectifs consiste principalement à calculer à partir des répartitions de population et d'emploi inscrites à ce schéma :

- Des flux émis par les différentes zones d'urbanisation,
- Des capacités de système de transport collectif sur la base de la structure du réseau ferré, dans un contexte où la voiture particulière doit continuer de répondre à la grande majorité des déplacements interurbains à petite et moyenne distances.

Ce sont des modèles qui estiment les flux de déplacements de façon très agrégée, à partir d'une description statistique des répartitions d'activités sous forme d'une distribution spatiale des résidences et des lieux d'activités.

Ces modèles d'estimation de flux de déplacements posent des problèmes du fait de leur caractère unidimensionnel qui ne permet pas de saisir des dysfonctionnements à l'oeuvre sous la pression de mutations régionales.

Face à un constat quantitatif qui consiste à dénombrer des flux et des activités pour mettre en évidence des comportements de mobilité figés et systématiques, il nous paraît souhaitable d'introduire une analyse plus qualitative qui explique les formes de mobilité des groupes sociaux et leur traduction en termes d'activités et de choix modal.

4.1 - L'ANALYSE DES RYTHMES SOCIAUX

L'analyse minutieuse de la demande vise à pouvoir adapter au mieux l'offre à celle-ci. L'originalité de la démarche réside dans la part accordée à cette analyse et c'est pourquoi nous nous permettons de nous y attarder. En effet, centrer la démarche sur l'identification des besoins revient à priori à considérer la demande comme constitutive de l'offre, c'est-à-dire à renverser le raisonnement le plus largement admis, selon lequel la demande doit se plier à l'offre.

Mais cette démarche n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes qui n'ont pas jusqu'à ce jour, trouvé systématiquement solution. Nous évoquons, tout d'abord, la difficulté d'identification de la demande qui se compose d'une partie observable - celle des besoins satisfaits - et d'une demande potentielle liée à la pratique nouvelle ou à la pratique accrue de telle ou telle activité. Deux concepts guident notre réflexion en matière de formation des besoins :

- Les transports apparaissent comme élément dérivé, engendré par les activités de production et de consommation qui se développent au sein du système régional.

- Il existe un lien étroit entre besoin de déplacement et type d'activité qui le génère. C'est pourquoi la notion de "rythme social" nous paraît la plus pertinente pour identifier ces besoins. Elle renvoie, en effet aux activités et aux tâches à accomplir. Elle met en évidence les rythmes de l'organisation de la vie familiale, professionnelle, culturelle ou autre des individus, les phases bloquées par leurs activités, le rôle des déplacements dans la réalisation des activités. Elle décrit de ce fait même les composantes de l'adaptation de ces groupes d'individus aux caractéristiques de leur environnement, permettant d'appréhender leur aptitude à la mobilité.

Par ailleurs, la connaissance des rythmes propres à chaque groupe social présent dans une région doit fournir les bases de l'étude de l'adaptation des services de transport offerts, aux besoins des habitants.

En effet, la réalisation des diverses activités se fait selon les individus sur des fréquences différentes (quotidienne, hebdomadaire, mensuelle ...) selon des localisations différentes. Il est donc nécessaire d'apprécier aussi l'incidence des rythmes de la vie sociale des habitants, non seulement sur l'organisation de leurs activités, mais aussi sur l'existence et les variations des pôles d'attraction nés de l'exercice de ces activités.

Les rythme d'activités sont sociaux à double titre :

- ils sont différents selon les groupes sociaux,
- ils sont la traduction d'un changement social.

Prenons l'exemple de la flexibilité. Selon le secteur d'activité, les agents économiques peuvent être plus ou moins intéressés par l'aménagement du temps de travail, par sa réduction, voire par le développement du travail à temps partiel (33).

Ainsi, les grosses sociétés, qui auraient encore à dégraisser leurs effectifs, peuvent compter sur l'aménagement du temps de travail, voire sur sa réduction, pour pratiquer moins de licenciements. Par ailleurs, la recherche de flexibilité s'expliquerait par des problèmes de catégories de sureffectifs : des entreprises employant trop d'ouvriers non qualifiés, d'autres trop d'ingénieurs ou cadres, prouve que les restructurations ne seraient pas terminées.

Les grands commerces ont plutôt avantage à miser sur les horaires d'ouverture pour augmenter leurs bénéfices, en "flexibilisant" notamment les femmes largement employées dans ce secteur.

Les commerces de gros ont intérêt à la réduction de la durée hebdomadaire pour diminuer leur masse salariale.

En fait, tout dépend de l'évolution économique du secteur d'activité.

(33) Notons au passage qu'il n'est pas besoin d'une loi pour vérifier que des entreprises pratiquent déjà la flexibilité et qu'ils en ont fait une méthode de gestion. Cf. Economie et Statistique, INSEE, N° 197, Mars 1987.

Mais, on peut trouver des déterminations très concrètes qui expliquent directement le développement différencié de la flexibilité. Par conséquent, un nouveau rythme d'organisation du temps de travail ne s'imposera pas à tous les groupes sociaux mais plutôt selon le contexte économique régional, aux femmes, aux ouvriers non qualifiés, aux cadres, aux employés dans le commerce de gros, etc ... en tout cas à des masses suffisamment importantes et pertinentes d'une mutation économique régionale.

On confère donc un contenu très matériel à la notion de rythme social, où le "libre choix" des individus n'intervient que faiblement dans l'organisation de ces rythmes.

Or, si l'on exige des individus qu'ils soient plus mobiles dans leur vie professionnelle, de se reconverter, de travailler à des rythmes différents, d'être flexibles, bref d'être plus productifs et plus efficaces, il faut bien que le système de transport collectif démontre qu'il s'adapte à cette mutation, donc que son rôle de régulation socio-économique est important quand l'économie régionale se transforme en exigeant des salariés qu'ils soient plus productifs et plus efficaces.

La réorganisation du temps de travail est un exemple qui montre toute l'incidence de cette réorganisation sur l'adéquation horaire, notamment en ce qui concerne l'étalement des heures de pointe. La connaissance des rythmes sociaux est une condition nécessaire de l'optimisation de l'usage de l'offre.

Un autre exemple est la relation entre rythme d'activité (dont la traduction est le rythme de déplacement) et aménagement du système de tarification existant. Par exemple les étudiants, qui sont des usagers réguliers, se distinguent au moins entre :

- étudiants habitant chez leurs parents, se déplaçant quotidiennement,
- étudiants occupant en semaine une résidence universitaire (ou "en ville"), utilisant le train en fin et en début de semaine pour rejoindre le domicile de leurs parents.

Les uns se déplacent quotidiennement sur des distances relativement courtes (< 50 Km).
Les autres utilisent le train en fin et en début de semaine sur des distances longues.

Pour le trajet ferré, le choix entre A.O.E. et billet plein tarif s'opère en fonction de la distance parcourue et de la fréquence (tarification à la distance).

Pour les trajets urbains, le choix entre abonnement ou billets dépend de l'usage occasionnel ou intensif du réseau.

Les titres multimodaux adaptés aux rythmes de ces deux groupes, seront donc très différents :

- Le premier groupe d'usagers devra disposer d'un abonnement multimodal offrant la libre circulation sur le parcours domicile-lieu d'enseignement pour 6 jours par semaine.

- Le second groupe d'usagers, en particulier ceux qui utilisent l'A.O.E. dans le cadre de leurs déplacements domicile-lieu d'enseignement, auront besoin d'un abonnement multimodal pour 9 voyages maximum par mois.

Il y a donc bien nécessité de connaître, à la base, des rythmes sociaux pour optimiser l'usage de l'offre de transport.

4.2 - LA COMPREHENSION DU CHANGEMENT SOCIAL

Le changement social ne pose-t-il pas actuellement la mobilité comme un enjeu de société ?

L'aspiration légitime à vivre et travailler au pays au sens d'une volonté extrême de sédentarisation, le souhait de ne pas dissocier son lieu d'habitat et de travail, l'illusion d'une vie autonome sont contrecarrés par les réalités de l'aménagement et des mutations économiques et sociales : ainsi, la difficulté d'opérer librement des stratégies de rapprochement, la nécessité de satisfaire ses besoins de vie professionnelle et sociale dans un contexte d'interdépendances accrues entre les individus et élargies au plan spatial. Comme le note J.P. ORFEUIL, la mobilité est une condition majeure de la socialisation.

Ainsi, "nombre d'experts considèrent que l'augmentation de la mobilité est inéductable et se réfèrent pour cela à la structure économique générale. Pour reprendre les termes d'I. ILLITCH, nos sociétés donnent la préférence à l'hétéronomie sur l'autonomie, si bien que chaque individu doit avoir recours à un nombre toujours plus grand d'individus, spatialement localisés dans des organisations à fonctions spécifiques, pour mener sa vie sociale.

En passant à des niveaux organisationnels de plus en plus complexes, la société engendre, en sous-produit non recherché et parfois perçu comme pervers, une mobilité toujours plus grande. Le maintien, voire le développement de cette tendance dans les années à venir se lit à la fois dans le développement des services de toute nature et dans le comportement des ménages : les femmes actives sont, malgré la crise et le chômage qui les frappe, peu désireuses de "retourner au foyer", bien des actifs améliorent leur revenus en "travaillant au noir" en sus de leur emploi déclaré, des retraités occupent des emplois rétribués : à l'autonomie que permettrait le temps retrouvé est le plus souvent préférée l'hétéronomie que permettent les revenus supplémentaires" (34).

On suppose par conséquent des conditions socio-économiques historiques qui engendreraient dors et déjà pour certains individus et de manière plus pertinente, pour certains groupes sociaux, une mobilité toujours plus grande. Or, cette mobilité ne doit pas être entendue comme une accumulation toujours plus importante du nombre de sorties et de déplacements, mais avant tout comme un élargissement spatial et social - dans un cadre temporel toujours plus contraignant - de la sphère des activités, des besoins, des aspirations de l'individu, ici dans l'espace régional.

(34) J.P. ORFEUIL "Mobilité, motorisation, usages des modes. Contribution des recherches récentes à la connaissance du comportement des personnes" in La demande de transport, op. cit, p. 156.

A l'égal de ce qui s'est passé pour les transports urbains, on peut penser qu'"au prix d'une autorité bien diminuée les décideurs devront tout simplement réhabiliter une pratique de la décision basée sur la compréhension du changement social" (35).

(35) Alain BIEBER, "De la demande à la mobilité - Evolution des problématiques de la recherche sur les déplacements urbains" in La demande de transport : de la modélisation des trafics à l'appréhension des besoins, sous la direction d'Emile QUINET, Presse Ponts et Chaussées, 1982, p. 143.