



**Étude d'évaluation des actions
menées par les observatoires
régionaux des transports, et des
résultats pour les bénéficiaires**

Rapport

Midi-Pyrénées (siège social) :
tél 33 (0) 5 61 76 89 30
fax 33 (0) 5 61 76 89 32
info@evalua.com
Place d'En Sérié
F 31810 Clermont-le-Fort

Ile-de-France :
tel & fax 33 (0) 1 30 25 32 77
evalua.idf@evalua.com
38, rue des Courlis
F 95100 Argenteuil

Pays de la Loire :
tél et fax 33 (0) 2 28 13 00 96
57, rue Kléber
F 85200 Fontenay-le-Comte

SARL au capital de 50 000 F
RCS Toulouse B 419 661 129
APE 742 C
Siret 419 661 129 00025
TVA FR 29 419 661 129

www.evalua.com

**Rapport final au Ministère de l'Équipement, des
Transports et du Logement
DAEI / SES / DEE / Pôle études déconcentrées**

N. Réf. R1074A - 14 mai 2001

**CDAT
14146**

Sommaire

Synthèse du rapport	4
1. La qualité des travaux des ORT est-elle adéquate aux besoins des partenaires, et de l'État ? à court terme, durablement ?	4
2. Les partenariats sont-ils efficaces dans l'expression des besoins et la réalisation des études ? favorables à l'utilisation des résultats ?	4
3. L'action d'animation de l'administration centrale est-elle pertinente ? efficace ?	4
Méthodologie	6
Rappel des objectifs de l'étude	6
Méthodologie de recueil de l'information	6
Méthodologie d'analyse et d'évaluation	7
1. Les transports dans les régions	9
1.1 Un secteur hétérogène aux préoccupations diverses	9
1.1.1 Des acteurs de statuts et de tailles diverses	9
1.1.2 Des acteurs aux préoccupations contrastées, parfois divergentes	10
1.2 Des problématiques d'aménagement à " dimension géographique " régionale	12
1.3 Un besoin d'information chez les instances politiques en Région	13
2. Les objectifs du dispositif ORT	15
2.1 Deux objectifs finaux ou externes, ancrés en région, pour un même dispositif	15
2.2 Deux objectifs internes relevant de la cohérence avec les autres travaux nationaux et régionaux	17
Une exigence croissante de cohérence dans les textes normatifs du Ministère	17
2.3 Un objectif relatif aux entreprises : limiter leur charge de fourniture d'information	19
2.4 Schéma des objectifs des ORT	20
3. Les moyens alloués aux ORT : dispositif, personnel, fonds, outils,	21
3.1 Le dispositif ORT	21
3.1.1 Une définition centrale très ouverte au " marché des transports "	21
3.1.2 Un Observatoire par région, avec Comité d'Orientation partenarial	21
3.1.3 La coordination nationale : de l'impulsion au guichet unique	22
3.1.4 Schéma du dispositif.	24
3.2 Les moyens alloués aux ORT par l'État	25
3.2.1 Les moyens alloués dans les régions : un personnel dédié toujours, une association parfois	25
3.2.2 Les moyens de l'animation nationale : des fonds, des données et une animation de réseau	28
3.2.3 Schéma des moyens alloués aux ORT	32
3.3 Les moyens alloués aux ORT par les partenaires	33
4. Les résultats attendus des ORT par l'État : études et autres actions à mener	34
4.1 Études et autres actions : une segmentation pertinente ?	34
4.2 Les études	35
4.2.1 Les études ad hoc - le point de vue de l'État central	35
4.2.2 Les études ad hoc - qui du point de vue des partenaires régionaux ?	36
4.2.3 Quid des enquêtes statistiques du Ministère ?	38
4.3 Les actions autres que les études	39
4.4 Schéma des actions à mener : arbre des objectifs des ORT	42
5. La mise en œuvre des ORT avec les partenaires et les réalisations effectives....	43
5.1 Dans les régions : l'ORT et ses partenaires	43



evalua

5.1.1 Qui est effectivement présent dans les ORT ?	43
5.1.2 Régions puissantes et régions moins puissantes	45
5.1.3 De la création d'un observatoire, à la reconnaissance commune d'un lieu de concertation	46
5.1.4 L'État dans l'ORT : la grande puissance incontournable	50
5.1.5 Un ORT ou deux en un ? le clivage voyageurs-fret, aménagement-transport, et les acteurs communs	51
5.2 Études déconcentrées et études des ORT	54
5.2.1 Qu'est-ce qu'une étude de l'ORT ?	54
5.2.2 Quelles sont ces études ?	55
5.2.3 Comment sont choisis les sujets d'étude ?	56
5.2.4 Comment sont menées et utilisées les études ?	58
5.2.4 Comment s'articulent observation régionale et observation sociale ?	60
5.3 Les correspondants ORT dans les DRE : l'articulation délicate entre Centrale et partenaires	61
5.3.1 ORT ou DRE ? l'incertitude de vocabulaire révèle l'autonomie limitée des ORT	61
5.3.2 La reconnaissance d'une diversité de préoccupations est un pas vers un bon fonctionnement partenarial	61
5.4 L'action d'animation de l'administration centrale	64
5.4.1 L'échange d'expériences entre ORT	65
5.4.2 Les coopérations interrégionales des ORT	67
5.4.3 Impulsion et régulation du dispositif par l'administration centrale	68
5.4.4 Les relations DRE-Centrale et le rôle éventuel de l'ONT	69
6. Les résultats atteints par les ORT	71
6.1 Les études menées : pertinence et qualité	71
6.2 L'animation liée à l'information a bien un sens	75
6.2.1 La pertinence du lien entre observation et concertation	75
6.2.2 Les missions concrètes assurées dans le champ de l'information	77
7. Des résultats directs aux effets structurels	79
7.1 Les évolutions du secteur du transport et de ses attentes	79
7.1.1 Prendre en compte l'évolution des préoccupations du TRM	79
7.1.2 Le marché du transport de voyageurs	80
7.1.3 Sur le marché du fret, l'émergence de partenariats intermodaux	80
7.1.4 La relation entre l'État et les acteurs régionaux du transport	81
7.2 L'information des décideurs politiques	82
7.2.1 L'information des décideurs politiques régionaux : une réussite variable	82
7.2.2 Quelle information au plus près du terrain pour les décideurs nationaux ?	83
8. Axes d'évolutions possibles pour le fonctionnement des ORT	85
8.1 Le contact mince mais nécessaire entre marché des transports et infrastructures, entre concertation et étude	85
8.2 La structure qui marche est celle dans laquelle les partenaires se reconnaissent	86
8.2.1 La forme compte	86
8.2.2 La structure qui marche est celle dans laquelle les partenaires se reconnaissent	87
8.3 L'animation nationale, facteur d'efficience du dispositif ORT	90
En conclusion	92
Annexe 1 : Les circulaires annuelles cadrant l'action des ORT	93
1. Contexte et portée de cette annexe	93
2. Tableaux	94
3. Commentaires	96
Annexe 2 : Échantillon de 10 études	100



evalua

Annexe 3 : Tris a plat du questionnaire ORT.....	101
Annexe 4 : Les ORT comme programme : un arbre de ses objectifs	102
Approche méthodologique	102
Lecture de l'arbre	102
Éléments d'interprétation	103

SYNTHÈSE DU RAPPORT

1. *La qualité des travaux des ORT est-elle adéquate aux besoins des partenaires, et de l'État ? à court terme, durablement ?*

La qualité des travaux d'étude des ORT est bonne. La satisfaction des utilisateurs régionaux par rapport à ces travaux apparaît globalement élevée et l'ORT a parfois permis de les réaliser à des coûts particulièrement bas.

Les critères de qualité différents que portent l'État central et le " terrain " ne convergent cependant pas toujours vers des solutions satisfaisantes, à en juger par l'épisode des modèles (Reflet 2 / Trips).

Facteurs de qualité des études, les partenariats ne jouent vraiment que pour les études demandées " d'en bas " ; ces besoins sont souvent indépendants des préoccupations de l'échelon national.

Les " autres travaux que les études ", qui portent aussi autour de la notion d'information, ont particulièrement bien répondu aux attentes du marché des transports tout en contribuant aux objectifs de l'État, dans les premières années des ORT (carte des temps minima d'acheminement). Dans certaines régions, ils sont restés peu développés, alors que des attentes existent ; la diffusion d'Internet peut être une occasion de relancer ces autres activités liées à l'information.

Si ces travaux restent, en général, utiles et efficaces, les sujets les plus préoccupants aujourd'hui pour le monde du transport - RTT, recrutement de conducteurs, coût du carburant - semblent hors du champ de préoccupations des ORT alors même qu'ils concernent aussi l'État.

2. *Les partenariats sont-ils efficaces dans l'expression des besoins et la réalisation des études ? favorables à l'utilisation des résultats ?*

Les partenariats jouent partout un rôle positif aussi bien dans l'expression des besoins que dans la réalisation des études (meilleure exhaustivité, coûts partagés) et l'appropriation des résultats. De nombreux thèmes, comme l'intermodalité, suscitent un large intérêt et les démarches partenariales peuvent y être très efficaces.

Des restrictions nombreuses viennent cependant affecter cette conclusion :

- Le financement des ORT est fusionné avec celui d'études déconcentrées non partenariales : celles-ci ne bénéficient guère d'effets favorables liés à l'ORT.
- Des pratiques de travail en commun uniquement entre spécialistes des études diminueraient l'appropriation des travaux par les organismes : l'ORT se réduirait alors à un club de spécialistes.
- Entre les deux thématiques " voyageurs et aménagement ", souvent portée par les Régions, et " économie et fret ", souvent portée par le TRM, l'une des deux l'emporte parfois nettement dans l'ORT aux dépens de l'autre ; dans ce cas, la DRE ne bénéficie de l'effet favorable de l'ORT que sur celle qui y est bien traitée.

Les " études " sont affectées d'un a priori négatif pour nombre d'acteurs notamment TRM, dont la demande porte sur des outils de travail sur un marché, outils conformes à l'évolution de la profession (contrat de progrès ...). Les ORT sont bien placés pour porter de tels outils - dont certains intègrent en fait des études.

3. *L'action d'animation de l'administration centrale est-elle pertinente ? efficace ?*

L'animation nationale a été pertinente et efficace dans la conception du dispositif et les années de lancement (époque de l'OEST). Mais elle est actuellement au-dessous des attentes des acteurs.

Des attentes convergentes se tournent vers l'État pour une animation plus ouverte et une régulation plus active du dispositif ORT, sur la base des expériences réussies.

Des échanges d'expérience plus rapides et informels entre régions, au-delà du seul réseau des " correspondants ORT " internes aux DRE, démultiplieraient l'utilité des travaux menés en régions. Or les DRE sont, dans l'organisation actuelle, dans une position clé, les partenaires attendant le financement de l'État central tandis que celui-ci ne connaît les partenaires qu'à travers les DRE. Les correspondants ORT dans les DRE ont donc intérêt à une stratégie de prudence voire de discrétion dans leur relation à l'administration centrale.

Les outils d'échange que pourraient être les réunions semestrielles et le bulletin de liaison, qui portent aujourd'hui principalement le point de vue de l'État central, gagneraient à s'ouvrir aux partenaires, comme c'était le cas au départ du dispositif.

Aujourd'hui, l'administration centrale n'a, par rapport aux ORT, qu'un pouvoir de blocage, par le refus de financement, voire par la contre-expertise. L'administration centrale pourrait développer des moyens d'incitation applicables aux études comme aux autres actions des ORT : récompenser les équipes qui gagnent.



evalua

Si les ORT ont permis d'améliorer le dialogue entre acteurs du transport et donc d'obtenir un meilleur fonctionnement du marché, on peut espérer aussi qu'une circulation plus instantanée (internet), plus " en réseau " entre régions, plus libre, des travaux des ORT, facilitera à l'avenir le fonctionnement de l'espace de travail, la " place publique ", qui réunit les économistes et statisticiens du Ministère de l'Équipement.



evalua

MÉTHODOLOGIE

Rappel des objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude ont été définis par le cahier des charges de la consultation et précisés par le premier comité de pilotage.

Ces objectifs orientant le présent rapport, on en rappelle ici les grandes lignes :

(...) ÉTUDE D'ÉVALUATION DES ACTIONS MENÉES PAR LES OBSERVATOIRES RÉGIONAUX DES TRANSPORTS ET DES RÉSULTATS POUR LES BÉNÉFICIAIRES

Depuis 1994, (...) les directions d'administration centrale ont consacré un budget important pour permettre aux DRE de conduire leur programme d'études régionales dans le domaine des transports et de jouer leur rôle d'animation des acteurs régionaux des transports.

(...) Le service économique et statistique attribue aux DRE des crédits de fonctionnement pour les ORT et des crédits d'études (...). C'est ce dispositif qui doit être évalué au regard des objectifs qui figurent dans la circulaire de novembre 1993 de mise en place du réseau des ORT (...). Au-delà de l'administration du ministère de l'Équipement, on veillera à vérifier l'intérêt du dispositif pour les partenaires régionaux des ORT.

L'évaluation devra :

- mesurer l'efficacité du programme par comparaison des résultats aux objectifs qui figurent dans la circulaire de novembre 1993.*
- analyser le jeu des acteurs concernés par les ORT et vérifier si la nature juridique de l'ORT (...) influence ce jeu. (...)*
- repérer les facteurs locaux de réussite ou d'échec de la démarche.*

(...) Outre le niveau régional, il s'agira également d'analyser la pertinence et la qualité de l'animation de niveau national.

Méthodologie de recueil de l'information

La méthodologie du recueil de l'information a intégré cinq types d'information :

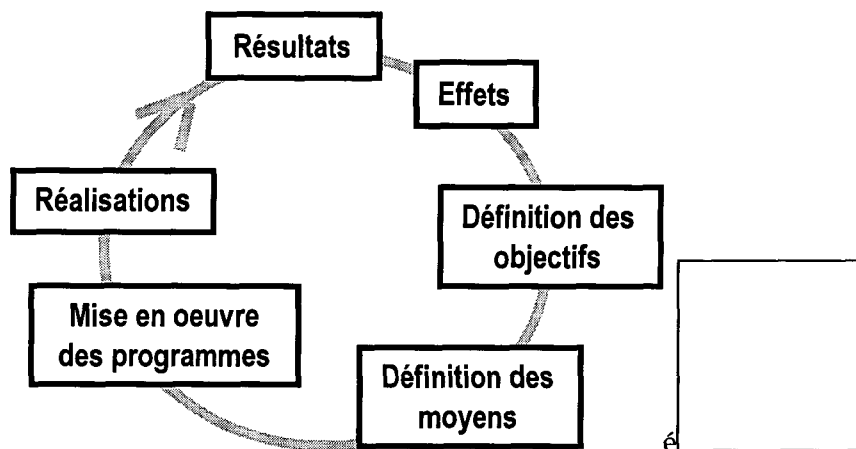
- Une étude documentaire des textes régissant l'activité des ORT ;
- Des entretiens avec des acteurs des ORT (Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, partenaires extérieurs) dans cinq régions : Picardie, Île-de-France, Pays de la Loire, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes ;
- Un travail de " remue-méninges " avec l'ensemble des participants à la réunion semestrielle des ORT (juin 2000) ;
- Une analyse critique par les évaluateurs, de dix études conduites pour les ORT ;
- Une enquête par courrier électronique et par téléphone dans les vingt-deux régions métropolitaines de septembre à décembre 2000, enquête à laquelle ont répondu 30 personnes de 16 régions, représentant 15 DRE et 15 institutions partenaires¹.

¹ Voir les 4 annexes.

Méthodologie d'analyse et d'évaluation.

Le présent rapport est articulé sur les étapes successives du cycle de l'action publique, qui va du constat d'une situation sociale ou économique (et de besoins), à l'obtention d'effets qui viennent modifier cette situation, en passant par :

- La détermination d'objectifs (p.ex. informer les décideurs ...) - traitée dans le présent rapport en partie 2 ;
- L'affectation de moyens (p.ex. des crédits d'études ... ; partie 3) ;
- Un processus de mise en œuvre (avec divers acteurs ; partie 5),
- Des résultats directs des actions mises en œuvre (p.ex. études réalisées), qui font l'objet ici de deux parties : partie 4 sur les résultats attendus, partie 6 sur les résultats atteints selon les évaluateurs.



Bien que classique, ce découpage constitue un point de vue distant par rapport à la logique habituelle de l'action publique.

En effet, souvent, les textes officiels, à partir d'une déclaration d'intention de portée générale, enchaînent directement sur des normes pour l'action des services de l'État. Les acteurs eux-mêmes, internes ou externes à l'administration, ont certes chacun leur propre jeu d'objectifs à long terme, à côté desquels leur préoccupation dominante est souvent constituée par le " bon déroulement " d'un ensemble d'actions dans lequel ils sont impliqués. En d'autres termes, le discours officiel reflète des intentions et des normes, tandis que le discours des acteurs retrace des activités et éventuellement les justifie.

L'intérêt de l'évaluation est bien de permettre un recul par rapport à ces différents points de vue en les replaçant dans la logique globale d'une politique, qui vise l'amélioration d'une situation sociale et économique particulière.

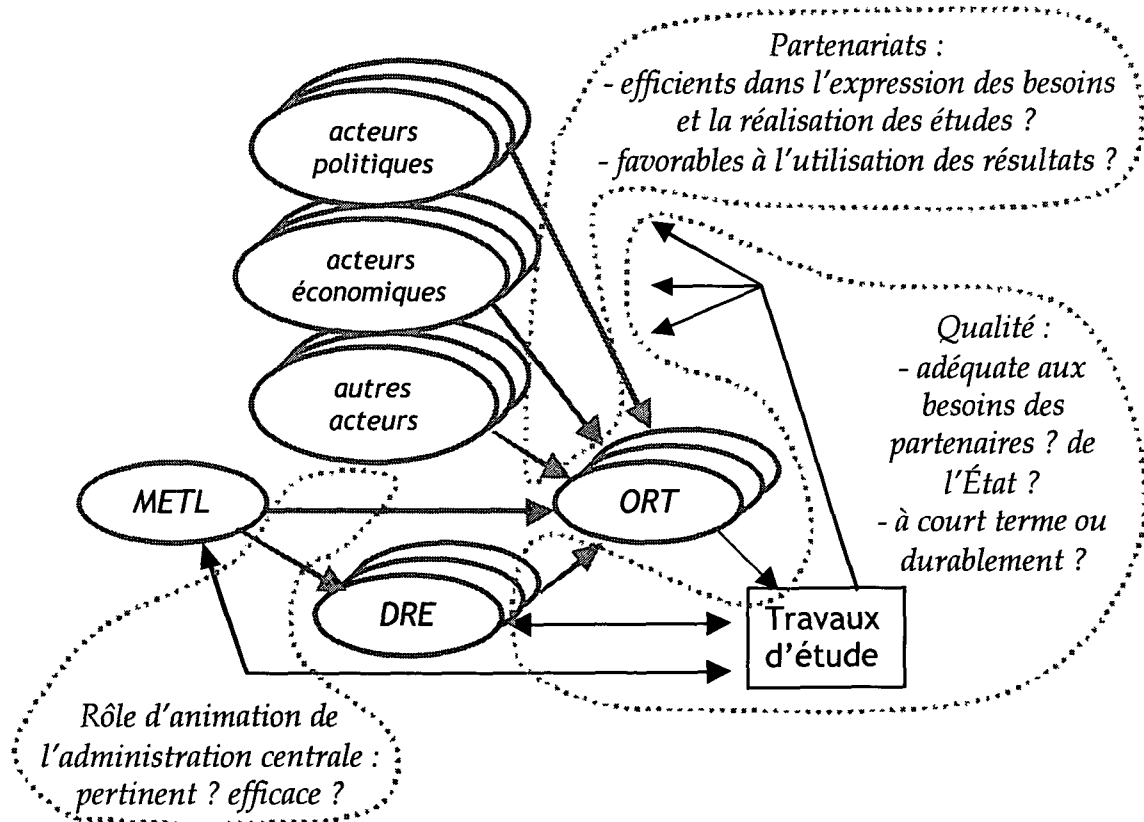
Cette logique politique est recherchée en premier lieu dans les textes officiels fondateurs. Même si ces textes sont - très normalement - oubliés voire ignorés de beaucoup d'acteurs, ils continuent à orienter les ORT à travers les structures mises en place comme à travers les habitudes prises et transmises.

Fonder l'analyse sur les étapes du cycle d'action publique conduit-il à faire de ces étapes une norme, à apprécier les ORT à travers un enchaînement des étapes plus ou moins conforme à une norme de bon management ?

Au contraire, nous employons le terme de " cycle " d'action publique (sans début ni fin), car, dans la pratique, les " étapes successives " du programme se recourent. En permanence, la situation socio-économique évolue, les objectifs se reformulent, les moyens se renégocient, des actions se déroulent, tandis leurs résultats apparaissent avec le temps.

Cette simultanéité naturelle des " étapes " de l'action publique impose une attention particulière dans le tri entre objectifs et moyens, par exemple. Ainsi, aux objectifs initiaux ou généraux (relatifs à la situation socio-économique à améliorer), viennent s'ajouter mais aussi parfois se substituer des objectifs dits " opérationnels " relatifs au fonctionnement, voire à la pérennisation d'un dispositif mobilisateur de ressources.

De ce point de vue, la mission impartie à l'étude du dispositif ORT a une finalité évaluative claire, par contraste avec un audit axé sur le seul " bon fonctionnement ". Les questions posées, si elles se rapportent à la contribution des différents acteurs au dispositif (constituant ainsi le plan de la synthèse de ce rapport), sont **directement relatives aux finalités du programme ORT.**





evalua

1. LES TRANSPORTS DANS LES RÉGIONS

1.1 Un secteur hétérogène aux préoccupations diverses

1.1.1 Des acteurs de statuts et de tailles diverses

Les textes réglementaires sur les ORT ne comportent jamais d'appréciation sur le secteur des transports ou ses besoins, sinon une liste des acteurs, sans prétention d'exhaustivité, dans la circulaire fondatrice du 9 novembre 1993 :

" l'ensemble des acteurs régionaux (conseil régional et autres autorités organisatrices des transports, conseil économique et social régional, chambre régionale de commerce et d'industrie, transporteurs et auxiliaires du transport, chargeurs, équipes universitaires ou de recherche, ...)"

De fait, le secteur des transports rassemble – ce qui le rapproche du secteur de la construction – des acteurs de statuts et de tailles très diverses :

- autorités publiques – État et collectivités territoriales " autorités organisatrices " ;
- organisations du monde socio-économique (CESR, CRCI, ...),
- établissements publics ou grandes entreprises à statut public (SNCF, RFF, VNF ...), établissements consulaires (ports, aéroports ...), ou entreprises privées concessionnaires (exploitants d'autoroutes) ;
- les " chargeurs ", clientèle du transport de marchandises, ce qui peut recouvrir, en un sens élargi, aussi bien les grandes industries que les petits commerces destinataires de livraisons ;
- les transporteurs routiers de marchandises, qui comprennent des entreprises individuelles comme de grands groupes, et constituent une profession à la fois réglementée (contrôlée par la DRE) et très concurrentielle, au point que, de l'avis général, la réglementation du travail est peu respectée ;
- les transporteurs routiers de voyageurs, des PME familiales aux groupes nationaux ;
- les auxiliaires des transports et les autres activités de services opérationnels (logistique) ou financiers (banques, assurances) ;
- enfin, des activités de services intellectuels marchands ou non marchands (chercheurs, bureaux d'étude, écoles et organismes de formation continue ...).

La notion d'acteurs " régionaux " pose par ailleurs question : le texte vise-t-il tous les acteurs opérant en région, ou seulement ceux dont le champ d'action couvre toute la région ? La liste détaillée suggère parfois la première interprétation (" transporteurs et auxiliaires du transport "), parfois la seconde (" chambre régionale de commerce et d'industrie ") ; sur le terrain, il semble qu'en règle générale la seconde interprétation – la plus restrictive – ait prévalu.

- Cela conduit par exemple l'ORT Midi-Pyrénées à refuser comme membres actifs des acteurs ayant une dimension locale ou départementale (organismes de formation, syndicats professionnels, autorités organisatrices de transport de voyageurs comme les conseils généraux par exemple).

L'échelle d'intervention des entreprises de transport est rarement identique aux frontières de la région. De même, la portée des dossiers est souvent interrégionale (transport combiné Bordeaux-Lyon, ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse).

- La présence " régionale " d'acteurs nationaux comme la SNCF, VNF ou RFF, est variable. Dans le cas de la SNCF, l'échelon régional dispose d'une autonomie très relative à la segmentation verticale des grandes fonctions (infrastructure, matériel, commercial voyageurs ou fret, etc.).

1.1.2 Des acteurs aux préoccupations contrastées, parfois divergentes

Si la diversité des tailles et statuts des acteurs est un point de ressemblance entre le transport et la construction, la comparaison entre ces deux secteurs trouve rapidement des limites.

En particulier, dans la construction, les différents métiers interviennent souvent de façon interdépendante sur les mêmes chantiers, si bien que les intérêts des acteurs trouvent un dénominateur commun : la mise en chantier de logements neufs, laquelle est en partie conditionnée par les mesures étatiques de financement du logement, social ou privé.

Dans les transports, les différents modes se vivent principalement comme concurrents, et la décision politique - étatique ou locale - est souvent perçue comme relevant de l'arbitrage intermodal (p.ex. pour favoriser le transfert de la route vers le rail). L'articulation des modes reste l'exception (transport combiné du fret, titre unique fer+bus dans certaines agglomérations ...).

Cette forte segmentation du secteur entre modes trouve sa traduction dans la production statistique sur le secteur, les différents modes n'étant " consolidés " que sur très peu d'indicateurs.

Cette segmentation entre modes se combine avec une **segmentation tout aussi nette selon le type de transport : fret ou voyageurs**. La SNCF est pratiquement le seul transporteur présent sur les deux marchés, et encore à travers des Directions différentes dont les conflits d'intérêt sont fréquents. De même, les autorités publiques sont présentes sur les deux champs, mais avec des modalités d'intervention différentes et parfois à travers des services différents. Ainsi, dans certains Conseils Régionaux, la Direction chargée de l'Aménagement et des Transports sera plus présente sur la question des flux de voyageurs, tandis que la préoccupation du secteur TRM sera plutôt portée par les services chargés du développement économique, ou de l'emploi et de la formation ; ce n'est pourtant pas un cas général parmi les Conseils Régionaux participant aux ORT, beaucoup s'impliquent sur l'aménagement du transport du fret.

Les préoccupations des acteurs sont également très différenciées selon le terme de leurs politiques - un point commun avec le secteur de la construction. Sur un marché concurrentiel et volatile, la visibilité des PME du transport routier est logiquement limitée à quelques mois, voire à la durée d'amortissement de leurs véhicules ; tandis que l'horizon des autorités planificatrices des infrastructures atteint au moins 20 ans, comme pour la réflexion sur les schémas de services collectifs.

En pratique, la segmentation par les préoccupations " court ou long terme " recoupe en grande partie la segmentation " fret-voyageurs ", et même une segmentation selon le statut de l'acteur, comme opérateur ou comme organisateur du transport.

Dans le **transport public de voyageurs**, souvent subventionné, et peu concurrentiel sur le court terme du fait de monopoles, concessions, ou droits patrimoniaux, **les grands décideurs sont les autorités organisatrices**, dont le pouvoir d'action réel joue sur le long terme (les espaces de décision sur le court terme semblent moindres et relèvent en grande partie des exploitants).

De plus deux acteurs importants associent, pour des raisons particulières, voyageurs et long terme :

- ❖ La SNCF, en principe exploitant du réseau RFF, raisonne en pratique à moyen ou long terme, au même titre qu'une autorité organisatrice, du fait de la rigidité de son mode de production et de la durée d'amortissement de ses investissements ;
- ❖ Les DRE ont peu de compétences directes sur le transport de voyageurs (qui relève des DDE) et interviennent sur ce sujet sous l'angle de l'aménagement du territoire.

À l'inverse, le transport de fret, bien que réglementé et donc en partie régulé par les DRE, n'est guère **organisé** que par la commande des **chargeurs**, par l'influence de la **concurrence européenne** et par l'**auto-organisation** de la profession autour de ses puissantes fédérations (FNTR, UNOSTRA ...). **Les décisions d'organisation se prennent en pratique au sein du milieu TRM**, entre employeurs et salariés.

L'État lui-même, bien conscient du fait, a accepté au cours des années 90 de laisser au second plan la réglementation du travail au profit d'une négociation entre acteurs (Contrat de Progrès ...). Mais **l'État reste, dans ces négociations, plus qu'un observateur : un porteur d'enjeux**, en particulier d'enjeux qui dépassent le secteur, comme la **sécurité routière** et comme la protection de l'environnement.

En 1993, la composante du secteur transport qui, vu de l'État, a le plus compté dans la création des ORT, semble être, d'après la liste citée, le transport routier de marchandises. Certains acteurs estiment que l'État, en créant les ORT, ne faisait que répondre à la pression des entreprises du TRM. En tout cas, la décennie a été marquée par de fortes tensions économiques et sociales à l'intérieur du TRM et dans ses relations avec les affréteurs, voire avec l'État (question des taxes sur le gazole, question du respect de la réglementation par les transporteurs étrangers sur le territoire français, etc ...). La situation du secteur évolue, bien entendu, avec le temps, et, en 2000, un problème fréquemment cité par nos interlocuteurs TRM est celui des difficultés de recrutements de chauffeurs - alors que quelques années auparavant, le chômage dans la branche préoccupait tous les acteurs.

Si le TRM semble au cœur des préoccupations dans la circulaire de 1993, il reste que, s'agissant de créer un dispositif régional, les instances politiques régionales sont également prises en compte, au nom de leur rôle d'autorités organisatrices ... particulièrement actives en pratique sur le transport de voyageurs et les infrastructures.

1.2 Des problématiques d'aménagement à " dimension géographique " régionale

Certains acteurs au sein du Ministère de l'Équipement ou d'institutions liées évoquent le fait que de façon naturelle, les problématiques " transport " ...

(...) ont une dimension géographique que l'on retrouve dans les flux de trafic et les infrastructures. Le développement des voyages longue distance et [celui] des aires d'échange au plan national et européen imposent une vision et une analyse régionale des transports de voyageurs et de marchandises.

C'est pourquoi les problèmes d'aménagement de l'espace se posent de plus en plus à l'échelle régionale.

L'étude des grands projets d'infrastructures d'intérêt national nécessite une connaissance de la demande au niveau régional.

(...) Certaines études ne peuvent valablement être faites qu'à proximité du terrain, d'où l'intérêt de les confier à des organismes régionaux (...).

Maurice Girault, OEST : éditorial au n°0 du bulletin de liaison des ORT, titré " Une contribution essentielle aux besoins de niveau régional, national et européen ".

La dimension géographique des transports se manifeste dans ce texte en premier lieu sur les questions d'aménagement, qui se posent surtout aux décideurs politiques et en premier lieu à l'État, qui pour ses décisions, même d'ampleur nationale, aurait ainsi besoin d'informations collectées " à proximité du terrain " ².

La même analyse est faite, implicitement ou explicitement, par les responsables actuels du SES, à propos d'un problème géographiquement localisé, en l'occurrence la **traversée des montagnes frontalières : Alpes et Pyrénées**. Mais c'est le seul cas évoqué en entretiens, et c'est aussi le seul problème géographiquement localisé dont on trouve mention dans toute la documentation normative sur les ORT.

À noter d'ores et déjà : ce type de besoin - de l'information géographique - ne se retrouve pas dans la circulaire de 1993 instaurant les ORT, mais relève plutôt de la procédure d'études décentralisées de la DIT qui sera, dès 1994, fusionnée avec la procédure d'attribution des crédits d'études pour les ORT.

² Certes, le Ministère dispose du réseau des CETE, non évoqué par ce texte et très peu évoqué par ailleurs dans les textes sur les ORT (sinon comme prestataire de services pour des études menées par les ORT). Cependant les CETE sont strictement internes au Ministère et ne sont présents que sur une dizaine de sites, ce qui peut expliquer qu'ils ne soient - implicitement - pas considérés comme aussi proches du terrain que le réseau des ORT.

1.3 Un besoin d'information chez les instances politiques en Région

La circulaire de 1993, dans la même phrase où est citée la liste des acteurs (1.1 supra), estime qu'il existe chez ces acteurs régionaux - parmi lesquels le conseil régional est cité en premier lieu - un besoin d'information sur les transports, puisque cette circulaire propose ...

(...) d'assurer un (...) service public d'observation économique et statistique répondant aux besoins de l'ensemble des acteurs régionaux (...).

C'est aussi (avec la nécessité d'aller chercher sur le terrain une information de nature géographique) l'autre type de " besoins " qu'invoque l'éditorial de Maurice Girault (OEST) dans le n°0 du bulletin de liaison des ORT ; besoin qui, selon ce texte, existe pour les pouvoirs publics régionaux :

(...) la participation [des Régions] aux discussions sur les grands projets d'infrastructures, et l'élaboration des contrats de plan État-Région qui font une large place aux transports, ont amplifié ces besoins d'information transports des décideurs régionaux : Conseil régional, Conseil économique et social régional, CRCI, préfetures, DRE ...³

Le recoupement des deux textes suggère que, si besoin d'informations il y a, c'est en premier lieu du côté des instances politiques présentes en Région, le monde économique se manifestant plutôt comme le suggère, dans le même paragraphe, la circulaire de 1993, par une réticence par rapport à ...

(...) la charge des entreprises en matière de recueil statistique (...).

De fait, les entreprises de TRM que nous avons rencontrées (dans le cadre de l'étude ORT ou d'autres missions), disposent de leurs propres systèmes d'information, et ne manifestent pas de demande d'informations statistiques pour gérer leur entreprise mais plutôt de paramètres de gestion (réglementation française ou étrangère, prix moyen du gas-oil, ...). Elles n'ont pas, du point de vue de l'information statistique, de besoin qui puisse être rapproché de celui des acteurs politiques - pour lesquels les statistiques sectorielles font partie des outils de gestion.

On pourrait dire la même chose des entreprises de transport de voyageurs (SNCF, caristes), qui ont leur système d'information commercial qu'ils estiment en général suffisant pour permettre la prise de décisions pertinentes concernant leur offre de service (la desserte, les prix, etc.). Nous avons constaté dans diverses études que les clients potentiels sont infiniment moins " vus " par les instances de décision SNCF que les clients déjà acquis, en particulier les abonnés - ce qui rapproche la SNCF de toute entreprise ayant une relation directe avec ses clients.

³ Le mot " ces " semblerait faire référence à des besoins déjà explicités dans les paragraphes précédents, mais ce n'est pas le cas. Dans les paragraphes précédents, un besoin est invoqué mais pas défini : " (...) la demande d'informations transports au plan régional se développe et se précise depuis plusieurs années, à l'initiative de la DRE en Languedoc-Roussillon, (...) " (c'est nous qui soulignons).



Naturellement, les structures marchandes tendent à relier la charge de travail qu'elles fournissent (par exemple pour apporter de l'information à une étude) au profit qu'elles peuvent en tirer à court ou long terme :

[Enquête auprès de prestataires de services logistiques :] La première fois, les gens se font plus tirer la patte pour répondre. Quand, après, on leur dit " on a fait votre pub sur la salon SITL " [grâce à l'enquête], ils répondent mieux [lors de la seconde enquête sur le même sujet]. (Picardie).

2. LES OBJECTIFS DU DISPOSITIF ORT

2.1 Deux objectifs finaux ou externes, ancrés en région, pour un même dispositif

Dans les documents fondateurs, deux objectifs majeurs clairement distincts sont impartis au futur dispositif ORT. Tous deux sont relatifs au jeu des acteurs en régions. Pour reprendre les termes de la circulaire du 5 novembre 1993, il s'agit de proposer un ...

(...) service public d'observation économique et statistique répondant aux besoins de l'ensemble des acteurs régionaux (conseil régional [(...) Cf. liste supra]))

[et favorisant la] concertation [de l'État] avec les acteurs économiques locaux.

Le premier objectif est donc de fournir une information répondant aux besoins d'acteurs régionaux - principalement politiques, État ou collectivités territoriales en premier lieu, comme on l'a vu plus haut. Le double axe, économique et statistique, de ce service sera réaffirmé par la note du chef du SES, Yves Robin, du 12 novembre 1998 ; cependant il n'y apparaît plus de notion de besoin régional d'information.

Le second objectif, favoriser la concertation, est également présent dans les documents fondateurs comme dans la note du 12 novembre 1998 où Yves Robin écrit :

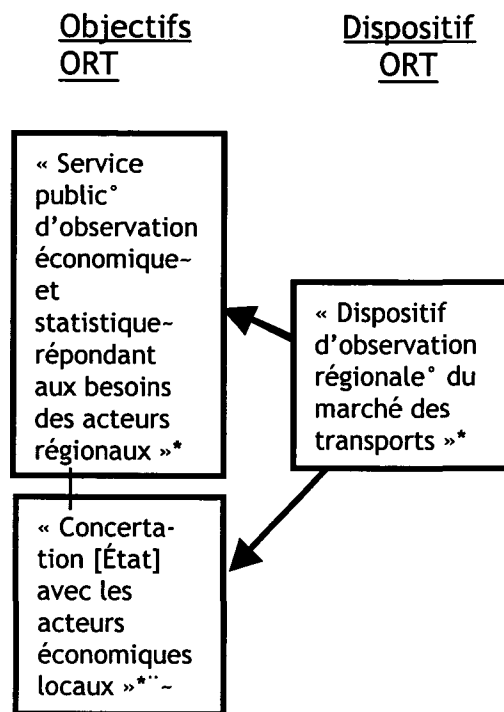
Enfin, les ORT ont vocation à être un lieu de dialogue entre professionnels des transports, chargeurs et administrations concernées par les questions touchant aux transports.

Il y a en fait deux images possibles de la concertation, celle du dialogue entre l'administration et les autres, et celle de la table ronde autour de laquelle il y a des acteurs État au même titre que d'autres acteurs. Sans que les différents textes tranchent explicitement entre les deux images, l'image du dialogue État - acteurs locaux est la plus prégnante. Elle se retrouve dans l'éditorial du n°0 du bulletin de liaison dans la formulation " [l'État] concerte [tel sujet] avec [les partenaires] ", à la place de la forme usuelle " [les partenaires dont l'État] se concertent au sujet de [tel sujet] " :

Au terme d'une année de travaux largement concertés avec l'ensemble des régions et des types d'utilisateurs, le CÉDIT [chargé d'une mission méthodologique préalable sur les ORT] a conclu la pertinence et la faisabilité d'une observation régionale en matière de transport.

Le postulat fondateur des ORT est donc qu'une mission de service public d'information économique et statistique peut permettre à la fois de répondre à des besoins d'information régionaux (ceux de l'État déconcentré et des collectivités en premier lieu), et de fournir une occasion de concertation entre l'État et les acteurs locaux du transport.

Cette mission sera confiée à un dispositif spécifique – celui des ORT - qui, à ce stade de la formulation, ne constitue pas nécessairement une structure spécifique :



Sources :

- * Circulaire du 9 novembre 1993.
- ° Édito. n° 0 du bulletin des ORT.
- ** Circulaires annuelles après 1993.
- Note du 12 novembre 1998.

Les citations entre guillemets proviennent de la 1^{ère} des sources indiquées après la fermeture des guillemets.

Certains ORT sont allés, dans la même direction, plus loin que la notion d'observation – comme pouvait y encourager la mention des universitaires parmi les acteurs pertinents, dans la circulaire du 9 novembre 1993.

Ainsi, l'émergence d'une expertise régionale dans le domaine du transport a été, dès la création de l'ORT Midi-Pyrénées, au centre des préoccupations. L'ORT considère en effet que l'existence d'une expertise en région contribue à une meilleure connaissance, par les différents acteurs, des problématiques du transport régional de marchandises.

La vision des partenaires sur la concertation (tous les acteurs étant au même niveau) diffère parfois de la vision de l'État (qui concerte ses actions avec les partenaires) – tout en restant compatible dans la pratique :

Ce que je perçois, c'est l'intérêt d'une concertation car les lieux de concertation pouvaient manquer avant les conflits sociaux de 1992, des lieux de rencontre où l'on peut sentir les problèmes. Il y a des choses qui avancent grâce à la concertation, grâce au partage de la connaissance des uns et des autres, cela évite une trop grande fracture entre profession et administration (responsable division transports, DRE Midi-Pyrénées)

Le rôle de l'ORT est de faire dialoguer les partenaires au niveau local : l'ORT fait parler les gens sur leurs problèmes (partenaire ORT Midi-Pyrénées)

La raison d'être de l'ORT, c'est d'être le plus neutre possible, de donner le maximum d'informations sans prendre position pour tel ou tel acteur (partenaire ORT Midi-Pyrénées)

2.2 Deux objectifs internes relevant de la cohérence avec les autres travaux nationaux et régionaux

Une fois admis le principe d'un dispositif d'observation régionale, se pose naturellement le problème de sa place - intégration, cohérence - dans un ensemble de dispositifs d'observation :

- Le dispositif national d'observation économique et statistique des transports (Cf. actuel SES) : une production de données suivant des logiques régionales risque-t-elle de faire perdre la valeur ajoutée que constitue l'intégration nationale de l'information ? c'est-à-dire la possibilité de comparaison, voire de généralisation ?
- Les dispositifs d'observation existant en régions sur d'autres sujets.

Les textes fondateurs des ORT formulent à cet égard deux objectifs, que nous qualifions d'internes puisque relatifs au bon fonctionnement de l'action publique ; dans la circulaire du 9 novembre 1993 :

(...) veiller à la bonne coordination des travaux des ORT avec les autres structures d'observation régionale couvrant des champs connexes, qu'elles obéissent à une logique systématique (observatoires régionaux de sécurité routière) ou ponctuelle (observatoire des effets d'infrastructures par exemple).

(...) rassembler un minimum de données communes autorisant les analyses comparatives [(...) et ne pas] se faire au détriment de travaux de plus longue haleine.

Une exigence croissante de cohérence dans les textes normatifs du Ministère

Les textes plus récents donnent une ampleur et une **importance croissante** à ce second point, c'est-à-dire à l'objectif de **cohérence du dispositif d'études de l'Etat**.

Ceci est à rapprocher de la fusion, dès 1994, de deux procédures de financement, celle des ORT (fonctionnement et études), et celle des études déconcentrées de la DTT. Par la suite, d'autres directions d'administration centrale vont se joindre à cette procédure : DR en 1995, DTMPL en 1999, DGAC en 2000 (" guichet unique ").

Dans les circulaires annuelles sur les ORT, à partir de celle du 8 décembre 1994, une indication va figurer selon laquelle les propositions d'étude des DRE pour financement dans le cadre de cette procédure, doivent porter sur ...

des sujets non traités et financés par ailleurs notamment dans le cadre habituel des études de projets routiers ou des enquêtes et travaux statistiques sur les transports publics du réseau CERTU/CETE⁴.

⁴ Citation tirée de la circulaire du 28 octobre 1999, c'est nous qui soulignons.

À partir de la même date (2^{ème} année du dispositif), la liste des thèmes d'études suggérés par les directions d'administration centrale aux ORT ne comprendra plus certains thèmes liés à l'insertion géographique du système de transports, thèmes qui figuraient dans la 1^{ère} circulaire de la procédure (non encore fusionnée) d'études déconcentrées de la DTT : transports et politique de la ville ; transport à la demande en zones rurales ; utilisation des infrastructures ferroviaires en milieu urbain ; potentiel de trafic lié aux plateformes logistiques.

Les entretiens que nous avons menés au Ministère nous suggèrent que ce souci de cohérence peut s'interpréter à partir de la distinction, assez caractéristique du système statistique public et spécialement du Ministère de l'Équipement, entre " enquêtes " et " études ".

- Le terme " enquête " renvoie à la statistique publique, à l'idée d'exhaustivité ou d'une fiabilité statistique qui permette de faire la même confiance aux données que si le recueil était exhaustif, et à l'idée de périodicité. L'enquête devant être stable dans sa méthode même si les demandes de données évoluent, l'objectif de cohérence dans le temps et dans l'espace national est bien plus prégnant que l'objectif d'adéquation à des besoins relatifs à un lieu et un moment donné. En revanche, l'État assure une mission de diffusion de ces statistiques, de façon à les rendre largement accessibles.
- Le terme " étude " renvoie à l'inverse à un besoin ponctuel, relatif à un lieu et un moment donné. Ce qui compte est la réponse à des questions, la méthode (quantitative, qualitative ...) est l'affaire du prestataire, bureau d'études ou autre. L'étude n'est pas considérée comme chargée d'autant de valeur pérenne que l'enquête ; sa diffusion est principalement une action de communication destinée à montrer l'intérêt de l'État pour les réalités locales. Si l'étude semble empiéter sur le domaine de l'enquête, sa diffusion sera déconseillée.
- Un cas particulier doit être fait pour les outils de modélisation. Leur statut est-il celui de composantes d'études, ou celui de composante ou sous-produit d'un système d'enquête ? L'exigence opérationnelle prédominera dans le premier cas, l'exigence de cohérence avec l'ensemble du système statistique l'emportera dans le second cas.

C'est spécifiquement sur le volet " enquêtes ", " statistique ", que se focalise l'exigence de cohérence exprimée par le SES entre données régionales et données nationales. Le chef du SES, Yves Robin, estime ainsi à la réunion des [correspondants] ORT du 19 décembre 1997 que ...

Deux défis sont à relever :

- *celui de la régionalisation de l'information statistique nationale,*
- *celui de l'organisation d'une information remontante, tant au niveau de l'harmonisation de cette information, qu'au niveau des économies d'échelle à en attendre.*

Les deux objectifs ainsi formulés font novation par rapport aux textes fondateurs et peuvent être considérés comme un aperçu de la façon dont les ORT peuvent contribuer à la mission du SES.

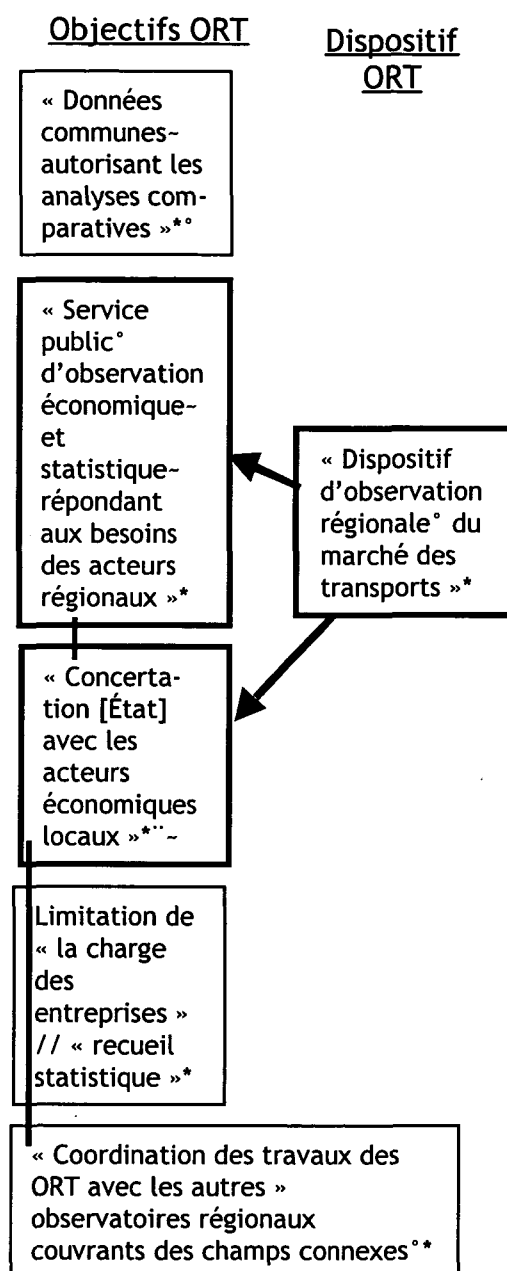
2.3 Un objectif relatif aux entreprises : limiter leur charge de fourniture d'information

Les entreprises apparaissent parmi les destinataires des deux premiers objectifs cités, fût-ce en second rang après les pouvoirs publics : elles peuvent avoir des besoins d'informations et sont parties prenantes à la concertation avec l'État (dont elles sont, semble-t-il, souvent demandeuses).

Un cinquième objectif les concerne spécifiquement ; il est cité - implicitement au demeurant - par la seule circulaire fondatrice du 9 novembre 1993 (celle dont certains acteurs considèrent qu'elle fait écho à la pression des milieux professionnels) et il ne réapparaît pas dans la suite. La circulaire "envisage" en effet (c'est nous qui soulignons) ...

la constitution d'un observatoire unique des transports par région, limitant le plus possible la charge des entreprises en matière de recueil statistique.

2.4 Schéma des objectifs des ORT



Sources :

- * Circulaire du 9 novembre 1993.
- ° Édito. n° 0 du bulletin des ORT.
- ** Circulaires annuelles après 1993.
- Note du 12 novembre 1998.

Les citations entre guillemets proviennent de la 1ère des sources indiquées après la fermeture des guillemets.

La " coordination des travaux des ORT avec les autres observatoires régionaux " peut être considérée comme un objectif, ou comme un élément de la définition du dispositif - lequel va être précisé ci-après.

3. LES MOYENS ALLOUÉS AUX ORT : DISPOSITIF, PERSONNEL, FONDS, OUTILS, ...

3.1 Le dispositif ORT

3.1.1 Une définition centrale très ouverte au " marché des transports "

La définition centrale du dispositif, déjà énoncée ci-dessus, est celle de " **dispositif d'observation régionale du marché des transports** ".

Le terme de " dispositif " ne précise pas un choix de structure. Il englobe aussi bien la réalité régionale de chaque ORT, que l'ensemble qu'ils forment nationalement (le terme de " régional " se rapporte à l'activité d'observation, non au dispositif.).

Le terme " observation " englobe, lui aussi, deux fonctions possibles correspondant aux deux objectifs externes du système : la concertation - occasion pour l'État de s'informer sur la vie et les préoccupations des acteurs du transport - et, plus directement, la constitution d'information économique et statistique - primaire (enquête) ou secondaire (retraitements, modélisation). On peut admettre que le terme d'observation englobe aussi la diffusion de cette information vers ses utilisateurs potentiels.

" L'observation " est " régionale ", ce qui suggère un recueil régional d'informations, de la même façon que pour la construction, mais peut aussi s'appliquer à une analyse régionalisée de sources nationales. C'est concrètement ce qui se passe souvent dans les ORT, la plus grande partie des statistiques économiques sur le fret étant issues de la base nationale SITRAM. La note du 12 novembre 1998 explicite cette situation :

Les travaux statistiques des DRE dans le domaine des transports sont de nature un peu particulière dans la mesure où ils ne comprennent pas de tâche de collecte statistique [à certaines exceptions près].

Le terme de " transports " englobe voyageurs et fret. Il est précisé par le terme de " marché ", qui renvoie à un secteur économique (l'offre) autant qu'aux usagers, chargeurs et voyageurs (la demande) - mais pas directement aux dimensions sociales internes des entreprises de transport, pas plus qu'à l'infrastructure utilisée par ces acteurs (aménagement du territoire).

- C'est ici qu'on observe le (seul) décalage entre la définition du dispositif et les objectifs des ORT : le **dispositif** défini en 1993 est axé sur un **marché** avec des **acteurs économiques**, tandis que, dans les **objectifs**, une place prééminente est tenue par les **décideurs publics** en régions, pour lesquels l'aménagement et les infrastructures sont une préoccupation majeure.

3.1.2 Un Observatoire par région, avec Comité d'Orientation partenarial

La circulaire du 9 novembre 1993 définit plus précisément le dispositif à créer de la façon suivante :

(...) un observatoire unique des transports par région, (...) avec la mise en place de Comités d'Orientation rassemblant les principaux partenaires producteurs [de données] et utilisateurs (...).

Le terme "observatoire" ne spécifie pas une structure ; il précise cependant "dispositif d'observation" en supposant une réalité physique - un correspondant accessible, un mécanisme de décision et d'opérations, ...

Le terme de "Comités d'Orientation", malgré les majuscules, n'est pas normatif : on indiquera plus loin que si une association est créée, son AG peut tenir lieu de Comité d'Orientation. Reste que la circulaire attribue un pouvoir d'orientation des travaux de l'ORT aux "principaux partenaires" - sans donner de rôle particulier aux représentants de l'État.

L'enquête dans les 22 régions devra préciser si cette définition est respectée : dans lesquelles les principaux partenaires producteurs et utilisateurs de données sont-ils en charge de l'orientation des travaux de l'ORT ?

Dans les premières régions étudiées, les situations sont diverses à cet égard ; en fait il semble que dans certains cas, les "principaux partenaires" sont redéfinis a posteriori par leur poids dans l'orientation des travaux de l'ORT.

- En Midi-Pyrénées où l'ORT possède le statut d'Association Loi 1901, c'est l'Assemblée Générale qui fixe les orientations semestrielles dans les domaines suivants : actions d'information, actions d'animation, études.
- En Picardie, parmi les six partenaires de l'ORT (DRE, Région, CRCI, ADET (transport routier), SNCF, VNF), les trois premiers orientent vraiment les travaux, en les finançant (DRE, Région) ou en les prenant directement en charge (CRCI).

3.1.3 La coordination nationale : de l'impulsion au guichet unique

Les textes fondateurs expriment de plusieurs façons le **souci de cohérence nationale du dispositif** ; il en va de même de la note du 12 novembre 1998, qui insiste fortement sur ce point.

Ce souci n'est pas traduit par des dispositions d'organisation de chaque ORT régional (Cf. supra 3.1.2), mais par des normes additionnelles, destinées à s'appliquer aux ORT comme aux directions d'administration centrale :

- La circulaire du 9 novembre 1993 comme la note du 12 novembre 1998 parlent de "cohérence du dispositif", le terme de cohérence est repris par l'éditorial du n°0 du bulletin de liaison ;
- La même circulaire, ainsi que l'éditorial du n°0 du bulletin de liaison et que la note du 12 novembre 1998, parlent de fonctionnement "en réseau" de l'OEST, des directions d'administrations centrales et des DRE ;
- La note du 12 novembre 1998 parle de l'appui du SES comme d'une nécessité s'imposant aux DRE pour leurs missions de nature statistique (par contraste avec les missions de nature économique ou avec la concertation) :

*Les DRE ne peuvent conduire l'ensemble des tâches de nature statistique qui leur échoient sans un appui important de l'administration centrale, en l'occurrence du SES.
(...)*

- À partir de 1994 se met en place le " guichet unique " pour un financement coordonné, entre directions d'administration centrale, des études conduites par les DRE dans le cadre ou non des ORT (fusion des deux procédures ORT et DTT, puis arrivée d'autres directions d'administration centrale dans la procédure).

Ces différents éléments vont tous dans le sens d'une **coordination nationale** des ORT ; cette coordination s'exerce :

- ❖ par le **financement** des actions menées par les ORT,
- ❖ par la fourniture de **données statistiques**,
- ❖ par d'éventuelles dispositions favorisant le " fonctionnement en réseau ".

Elle ne s'exerce, cependant ...

- ❖ pas directement sur les activités d'animation de la concertation :

Le rôle de l'administration centrale ne peut, ici, être aussi précis que dans d'autres domaines (...). [Note du 12 novembre 1998]

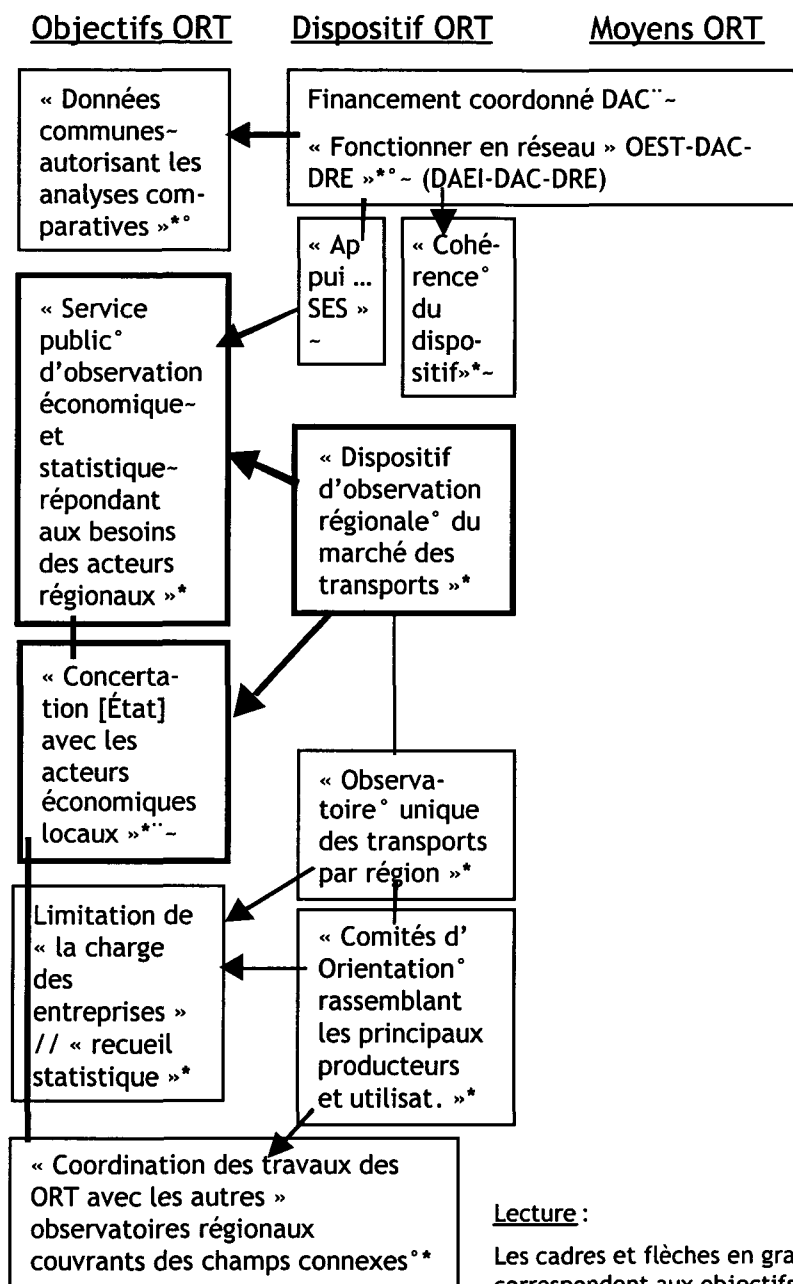
- ❖ pas directement sur l'orientation des activités et du mode de travail de l'ORT.

Par rapport aux textes fondateurs, deux changements concomitants surviennent entre 1993 et 2000 dans la description du dispositif dans les circulaires. Ces changements sont influencés par la création en 1994 du " guichet unique ".

- La géographie des **éléments nationaux du dispositif** change.
 - Dans la phase de lancement, ce sont surtout des **structures d'études** ou de concertation, peu ou prou autonomes : le Conseil National des Transports, l'OEST ; le CEDIT intervient également, la DRAST avec ses CETE est elle aussi citée.
 - Ces structures s'effacent avec le temps au profit de la seule DAEI/SES. Parallèlement, les autres **directions centrales opérationnelles** se joignent au dispositif : DR, DTMP, DGAC.
- Le vocabulaire " relationnel " prend une place décroissante, remplacé par le vocabulaire financier et comptable (mécanismes de financement des études) : **on parle de moins en moins de " réseau " et de plus en plus de " guichet unique "**. À l'image d'un dispositif partenarial en régions, autonome bien que coordonné et animé nationalement, se superpose celle de l'organigramme du Ministère avec ses directions d'administration centrale et ses directions régionales.

3.1.4 Schéma du dispositif.

Ce schéma sera précisé infra par la description des moyens alloués.



Sources :

- * Circulaire du 9 novembre 1993.
- ° Édito. n° 0 du bulletin des ORT.
- ** Circulaires annuelles après 1993.
- Note du 12 novembre 1998.

Les citations entre guillemets proviennent de la 1ère des sources indiquées après la fermeture des guillemets.

Lecture :

Les cadres et flèches en gras correspondent aux objectifs majeurs qui se dégagent de la circulaire du 9 novembre 1993.

Les flèches correspondent aux liens logiques (de causalité, de moyen à fin) qui apparaissent dans les documents.

Les traits pleins qui traversent plusieurs cadres dont des associations logiques (proximité, cohérence) entre ces cadres.

3.2 Les moyens alloués aux ORT par l'État

3.2.1 Les moyens alloués dans les régions : un personnel dédié toujours, une association parfois

Les moyens alloués par l'État aux ORT sont explicitement évoqués par la circulaire du 9 novembre 1993 :

- L'affectation de **personnel** du Ministère :
(...) *une personne expérimentée de niveau A est sans doute un minimum indispensable*
(...)
- Des **moyens financiers à décider au coup par coup** en fonction du programme de travail que se donne l'ORT.
- Un troisième " moyen " est constitué par la **structure juridique** à mettre en place. Il s'agit bien d'un moyen direct de la politique suivie à travers les ORT, puisque la forme d'organisation agit directement sur le mode de concertation avec les professionnels (à travers le Comité d'Orientation).

On constate effectivement que, dans les cinq régions étudiées directement comme sur l'ensemble du territoire selon l'enquête⁵, **des personnels DRE sont chargés de l'ORT** (correspondants ORT), même dans la région où l'ORT apparaît le plus autonome, ayant ses propres salariés (Pays de la Loire) et même dans la région où il n'existe pas d'ORT (l'Ile-de-France⁶).

Il ne s'agit pas pour autant forcément d'un personnel à plein temps. Plusieurs personnes, de différents services au sein de la DRE, peuvent être concernées par l'activité de l'ORT, et plus précisément par les différents volets de l'activité de l'ORT.

DRE ET ORT : L'EXEMPLE DE MIDI-PYRÉNÉES

La DRE est structurée autour de 4 divisions et d'1 service : divisions économie et statistiques / routes et sécurité routière / villes et territoires / transports et service aménagement transports.

L'ORT (animatrice et secrétaire) est hébergé au sein de la division transports, qui, en outre, s'occupe de la gestion des professions de transport, des aides aux entreprises et formation et des contrôles sur les entreprises de transport.

Le service aménagement transports compte quant à lui quatre pôles : système d'information géographique, études des transports de marchandises et logistique, études des transports de voyageurs et statistiques.

⁵ Les 30 répondants au questionnaire, internes comme externes au Ministère, identifient clairement l'implication et le poids des DRE dans le dispositif ORT.

18 sur 30 approuvent la proposition : " une ou deux personnes de la DRE portent le dispositif à bout de bras ", de même pour " tout est fait par un peu les mêmes personnes, sur différents sujets " (Q7).

Les acteurs externes au Ministère (15 questionnaires) identifient clairement le rôle majeur de la DRE dans le dispositif ORT : " le réseau national des ORT (...) se limite de fait aux DRE, reste lointain pour les autres partenaires " (Q11 ; 7 réponses " tout à fait "), " les idées d'études viennent surtout de la DRE ou de 2-3 animateurs de l'ORT " (Q9 ; 12 réponses positives), " l'ORT se confond à peu près avec la DRE " (Q7 ; 8 réponses positives alors que 2 seulement n'ont pas de structure partenariale).

⁶ Il y a à la DREIF un correspondant ORT et le logo ORT est utilisé sur certaines publications.

L'équipe ORT est composée des responsables de ces trois derniers pôles (service aménagement transports), de l'animatrice et de la secrétaire (division transports).

Il a été envisagé de placer l'animatrice et la secrétaire dans le service aménagement transports. Cette décision n'a pas été prise afin " que la division transports ne soit pas seulement reconnue comme exerçant des missions de contrôle " (directeur division transports).

Des réunions régulières de l'équipe ORT ont été instituées en début d'année 2000. Une clarification des responsabilités confiées à chacun de ses membres est en cours : il est prévu qu'elle aboutisse à la rédaction de lettres de mission.

L'animatrice de l'ORT s'occupe également des aides aux entreprises de formation (20% de son temps). Le projet est de la délester de cette charge pour qu'elle se consacre uniquement à l'ORT (toujours à 80% de son temps cependant car elle opérerait pour un temps partiel).

L'Observatoire Social des Transports n'est pas identifié en tant que tel dans l'organigramme. Il est compris comme étant une composante de l'ORT. Ainsi, face aux difficultés actuelles de recrutement de chauffeurs, l'ORT envisage-t-il d'organiser un forum sur les métiers du transport. Cette action, qui rentre dans les missions OST, sera en fait prise en charge par une des commissions de l'ORT.

On constate également que la **procédure de financement** s'est déroulée de façon conforme aux annonces initiales, si l'on tient compte de l'addition de la procédure de financement d'études déconcentrées DTT : **le financement est resté ad hoc et géré de façon centralisée.**

En effet :

- ❖ Le financement des études se fait au coup par coup et de façon centralisée (nous n'avons pas observé de crédits décentralisés DRE en faveur des ORT) ;
- ❖ Le financement des autres activités se fait lui aussi au coup par coup. Il n'est pas nécessairement croissant avec le volume d'activité.

Un responsable d'ORT qui a reçu, contrairement à sa demande, l'une des enveloppes de fonctionnement les plus faibles, attribue cette restriction budgétaire au fait que son ORT, très actif, a réussi à dégager des ressources propres.

La DRE, qui apporte en règle générale (en l'obtenant du niveau central) le principal financement de l'activité des ORT (même hors coût du personnel DRE affecté), détient par là une influence certaine sur l'orientation de l'ORT.

L'année dernière l'État était majoritaire en financement. (...) Quand on parle de légitimité, il y a celle qui provient des ambitions, réduite par les moyens dont on dispose. [Correspondant ORT en DRE].

Concernant la **structure juridique** de l'ORT, la circulaire du 9 novembre a également été respectée, d'autant plus aisément qu'elle restait très ouverte, tout en préconisant la formule associative, à la fois pour favoriser la concertation et pour faciliter le financement du fonctionnement :

L'association loi 1901 offre des facilités pour la concertation et la gestion des participations des partenaires ; elle permet le versement de subventions de fonctionnement (titre IV pouvant être délégué aux DRE) ; mais d'autres structures peuvent être envisagées, notamment pour la phase de démarrage. (...)

[Le] comité d'orientation composé de toutes les catégories d'utilisateurs [, qui permet que] l'observation soit bien une réponse aux demandes exprimées par les différents partenaires (...) devrait normalement se confondre avec le Conseil d'Administration de l'assemblée générale de l'association.

Trois grands cas de figure sont à distinguer :

- Le cas de la **structure associative** loi 1901, présidée ou non par un représentant de l'Équipement ;
- Le cas où, sans création de structure dédiée, une **convention** a été signée par des partenaires dont l'État, avec éventuellement un comité de suivi périodique de cette convention ;
- Le cas d'ORT " informel " constitué par des actions de la DRE en lien plus ou moins étroit avec des partenaires extérieurs.

La situation juridique, sans beaucoup évoluer depuis la phase de création (1993-95), n'est pas non plus restée figée :

- ❖ Voulant éviter le risque éventuel d'être considérés comme gérants de fait des ORT,

certaines DRE se sont écartés de la présidence de leur ORT, [mais] tous ne l'ont pas fait. [Compte rendu de la réunion des ORT du 19 décembre 1997].

- ❖ Dans un cas comme celui des Pays de la Loire, c'est en 2000 que le DRE a cédé la présidence, répondant au souci des partenaires d'une plus grande égalité des rôles et/ou d'une plus grande liberté de parole et d'organisation. Le président nouvellement élu est issu du monde du TRM.

- ❖ La même préoccupation de la gestion de fait a conduit la Région Picardie à souhaiter et obtenir la dissolution de l'association ORT - qui était présidée par le Président du Conseil Régional. Une convention cadre a été signée pour la poursuite des activités. Ni la Région ni l'État - principaux financeurs - n'ont proposé la solution d'une tierce Présidence. Les autres acteurs ne semblent guère avoir été consultés sur la décision de dissoudre :

Pas grand monde se bousculait pour reprendre la présidence [représentant de la Région].

On ne me l'a pas demandé. [Un partenaire]

J'avais [envisagé] que mon président soit président de la structure ; [je n'ai] même pas eu à le proposer : on est tout de suite passés à autre chose. [Autre partenaire].

On n'a pas émis d'objection à ce changement [Autre partenaire].

La Région Ile-de-France constitue un cas spécifique puisqu'il n'y a pas réellement d'ORT dans cette région. Le Syndicat des Transports Parisiens (STP) y est l'organisme centralisant les données et organisant la concertation pour ce qui est des transports publics de voyageurs. La DRE s'intéresse au transport du fret et aux infrastructures, mais dans la pratique l'acteur majeur est l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) qui dépend de la Région. En 1994, l'ORT aurait pu être un moyen pour la DRE de se replacer dans le jeu d'acteurs régional du TRM. De nouveau en 2000, une note interne à la DRE présente l'ORT comme l'organisme partenarial qui pourrait être chargé du suivi du Plan de Déplacements Urbains (PDU).

Par rapport aux intentions de la circulaire du 9 novembre 1993, on peut penser que :

- Avec seulement 7 associations et 8 conventions (ou inscriptions au CPER), sur les 22 régions, **l'organisation est en moyenne moins formalisée et moins partenariale que ne le prévoyait la circulaire ;**
- **La liste des partenaires impliqués montre des absences notables :** celle de la Région en Rhône-Alpes ou en Midi-Pyrénées, régions où l'ORT est essentiellement axé sur le fret ; celle de RFF dans la plupart des régions ; on y revient plus loin (5.1.1) ;
- Ces écarts augmentent, par rapport au schéma initial, **le pouvoir que les DRE ont dans le fonctionnement des ORT.** Pouvoir qui reste cependant conditionné par leur capacité à mobiliser des financements auprès du niveau central.

3.2.2 Les moyens de l'animation nationale : des fonds, des données et une animation de réseau

À côté des spécifications pour l'allocation de moyens aux ORT en régions, les textes fondateurs évoquent aussi le rôle de l'animation du réseau au plan national, réalisée par l'OEST à l'époque, par la DAEI/SES maintenant :

- contribuer au financement des actions, en particulier des études menés par les ORT ;
- fournir des données de cadrage d'échelle plus large (nationale ou européenne) ;
- organiser l'échange d'expériences au sein du réseau des ORT.

Cet ensemble de moyens concrétise les intentions de " fonctionnement en réseau " entre DRE, directions d'administration centrale et OEST (à l'époque).

On peut assez aisément associer ces moyens à l'objectif externe de " service public d'observation économique et statistique répondant aux besoins des acteurs régionaux " ; plus aisément encore à l'objectif interne de cohérence (" données communes autorisant les analyses comparatives ").

Parmi ces trois rôles, la dimension financière de la coordination nationale sera renforcée par la procédure de " guichet unique " qui se développe à partir de 1994, et qui connaît un détail croissant de spécifications sur le " mode d'emploi " des autorisations de programme et crédits de paiement. Cette procédure a en particulier l'avantage, pour les Directions centrales, d'alléger leurs procédures financières en permettant de " décroiser " des financements d'études concernant plusieurs Directions. C'est donc, à la rigueur, au niveau parisien qu'elle contribue à la " cohérence du dispositif ". Et, par conséquent, elle constitue, plus qu'un allègement, une source de complexité en ajoutant une étape de coordination entre Directions centrales.

Le nouveau responsable du " guichet unique " nommé en 2000 n'a d'ailleurs pas immédiatement constaté que ce dispositif finançait les ORT : il ne concerne directement que les DRE. En fin de compte celles-ci gèrent de leur côté la dimension partenariale ou non, de chaque étude. La coordination nationale croissante, bien qu'elle " voie passer " (et accorde !) le gros du financement des ORT, ne peut donc avoir qu'une influence limitée sur leur fonctionnement une fois l'argent accordé.

À première vue, les **trois modes d'intervention** du niveau central cités précédemment sont respectés et pris en charge par **trois personnes différentes** :

- La personne centralisant les demandes de financement a été longtemps Hervé Arki de la DTT, bureau des Actions Intermodales et du Transport Combiné, remplacé en 2000 par XXXX
- La personne chargée de l'apport de données statistiques nationales aux DRE est Françoise Bourit, du SES, division des synthèses économiques et sociales (succédant à Patrice Lopes à cette fonction),
- La personne chargée de l'animation et de l'échange d'expériences est Erwann Minvielle, du SES, avec le titre de responsable du " pôle études déconcentrées ".

Cependant, les demandes de financement passent, dans la pratique, par Erwann Minvielle, dont le dossier ORT constitue l'activité majeure, tandis que Patrice Lopes ou Françoise Bourit, en lien plus ou moins régulier avec les statisticiens des DRE, semblent avoir eu assez rarement à connaître de questions liées à l'activité spécifique " ORT " et aux études menées par ceux-ci.

On a donc une **convergence entre la fonction animation et la fonction financement, sur un " pôle " qui traite à la fois les ORT et les " études déconcentrées "**, et qui mérite donc singulièrement l'appellation de " guichet unique " au sens de la sociologie des organisations : un point de contact unique entre des " clients " (les DRE) et une organisation centrale, pour un type de " marchandise " donné (le financement du fonctionnement ORT et des études). On relèvera que, selon les sociologues des organisations, un " guichetier " est conduit à se faire l'avocat des " clients " au sein de l'organisation centrale - et contrairement au sens commun, qui se figure le " guichetier " comme un défenseur inconditionnel de la logique de l'organisation.

Les deux moyens d'animation les plus visibles (en-dehors de la régulation par les subventions) sont les réunions semestrielles des correspondants ORT dans les DRE, et le bulletin de liaison, semestriel lui aussi.

Le contenu des réunions semestrielles des correspondants semble, d'après plusieurs interlocuteurs, avoir évolué avec le temps. Principalement outil de partage d'expériences au départ, elles ont aujourd'hui un ordre du jour constitué majoritairement par une information descendante sur le système statistique du Ministère et les données nationales que peuvent réexploiter les DRE au niveau régional.

Elles réunissent un personnel intégralement " Ministère de l'Équipement " : il n'y a pas d'animation équivalente pour les autres participants aux ORT (partenaires).

Le bulletin de liaison semestriel, outre un éditorial (jusqu'au numéro 7 - juin 1997), comprend principalement deux types de textes, tous centrés sur une région et signés pour l'essentiel par des personnels DRE en charge des ORT :

- Des articles de 2-3 pages, sur un sujet précis - par exemple une étude - pour quelques régions ;
- Des " brèves " plus axées sur la vie de l'ORT, couvrant la majorité des régions (et même la quasi-totalité dans les premiers numéros).
- Dans le passé, le bulletin a également intégré des articles, interventions, comptes-rendus de portée plus large, d'auteurs souvent externes au Ministère. Certains de ces textes portent sur la dimension partenariale des ORT. Ce type de contributions a disparu après le n°6 (décembre 1996).
- Enfin, à partir du n°4 (novembre 1995), le bulletin comprend une rubrique de notes de lecture de publications, titrée " Lectures régionales ", et signée par Anne-Marie Gouédard, du SES (documentaliste).

Ce bulletin présente une haute qualité formelle - avec une grande continuité dans la maquette et la charte graphique depuis le n°0 de septembre 1993. La page de couverture donne comme titre et comme objet :

bulletin de liaison des Observatoires régionaux des transports

bulletin associant les administrations centrales [,] les directions régionales de l'équipement et leurs partenaires régionaux.

Sur la page de couverture du n°0 figurait le seul logo du Ministère au même niveau et sur la même surface que le logo de l'OEST. À partir du n°1, vient s'y ajouter l'intitulé du Ministère, suivi à partir du n°2 par celui de l'OEST. Nom et logo de l'OEST sont remplacés à partir du n°5 (juin 1996) par l'intitulé " Direction des Affaires Économiques et Internationales. Service Économique et Statistique ".

Plusieurs vignettes illustratives figurent sur la page de couverture et sont renouvelées à chaque numéro. Sur le n°0, les vignettes représentent la carte de France avec une région en couleur. À partir du n°1, certaines vignettes font référence à un espace en particulier (p.ex. cartographie des flux dans une région), d'autres à des métiers du transport (photos ou dessins), une autre à l'activité d'observation (dessin) ; enfin la vignette à cheval sur la tranche du bulletin est une carte de France des régions numérotées de 1 à 22. À partir du n°9 (juin 1998), il n'y a plus de vignette faisant référence à un espace en particulier.

Le bulletin de liaison est largement diffusé vers les partenaires, et en interne au Ministère. En revanche, il ne nous est pas apparu qu'il fût diffusé aux partenaires de l'ORT Midi-Pyrénées - les acteurs de cet ORT sont avant tout préoccupés par leur propre bulletin de liaison (La Lettre de l'ORT).

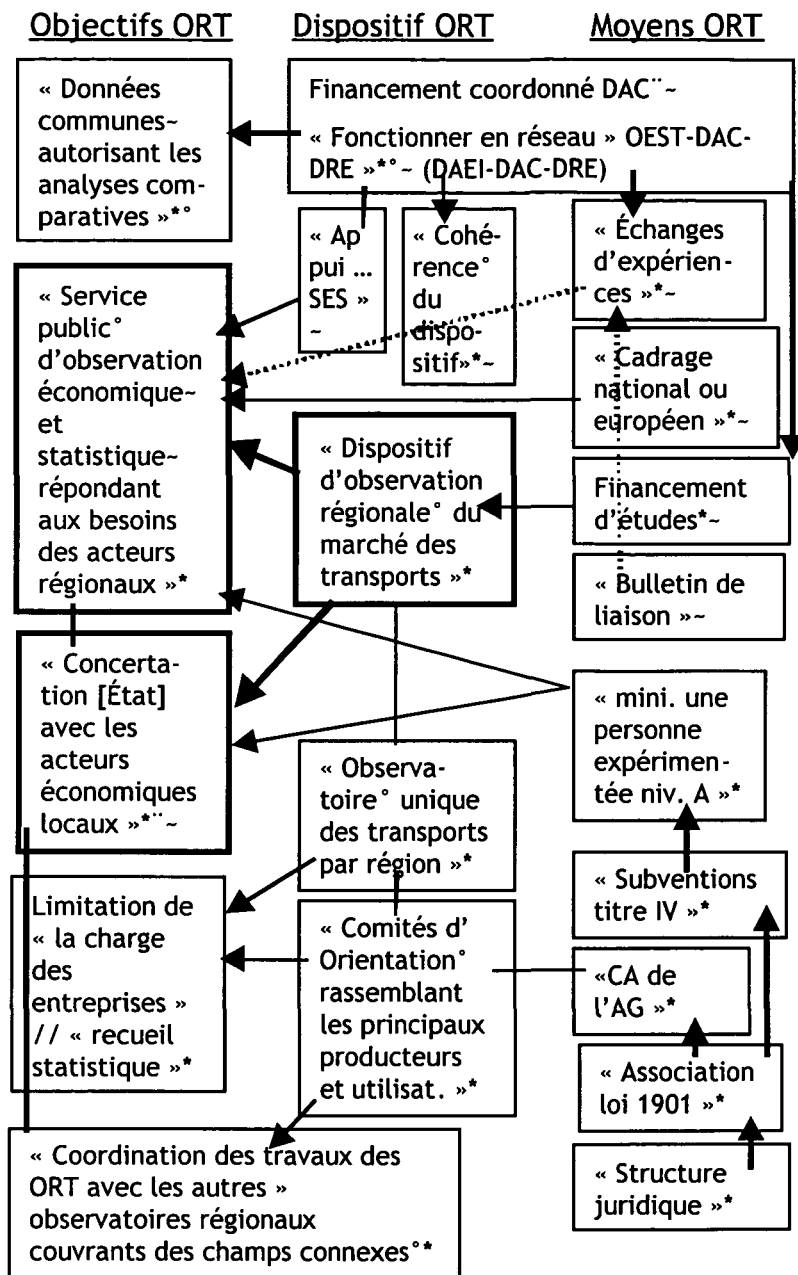
Concernant ces deux outils d'animation (réunions des correspondants ORT en DRE avec les représentants des directions centrales, et bulletin) la note du chef du SES, Yves Robin, du 12 novembre 1998, estimait que ...

Si le bulletin de liaison des ORT est un outil très utile et apprécié, et si le nombre de deux réunions plénières annuelles des ORT paraît convenir, leur déroulement semble devoir être revu. Trois axes peuvent être examinés :

- organiser les réunions autour de thèmes (...);
- faire une place plus importante à des échanges informels d'expériences entre ORT;
- structurer l'ensemble autour d'un programme annuel d'objectifs du réseau.

Les deux derniers points, certes compatibles, relèvent cependant d'inspirations clairement différentes et illustrent ainsi l'articulation délicate entre un réseau d'acteurs aux contextes économiques et aux thèmes d'intervention divers, et un service statistique ministériel dont la logique est de développer une politique nationale et pérenne.

3.2.3 Schéma des moyens alloués aux ORT



Sources :

- * Circulaire du 9 novembre 1993.
- ° Édito. n° 0 du bulletin des ORT.
- ** Circulaires annuelles après 1993.
- Note du 12 novembre 1998.

Les citations entre guillemets proviennent de la 1ère des sources indiquées après la fermeture des guillemets.

Lecture :

Les cadres et flèches en gras correspondent aux objectifs majeurs qui se dégagent de la circulaire du 9 novembre 1993.

Les flèches correspondent aux liens logiques (de causalité, de moyen à fin) qui apparaissent dans les documents.

Les traits pleins qui traversent plusieurs cadres dont des associations logiques (proximité, cohérence) entre ces cadres.

Les flèches en pointillés n'associent que leurs points de départ et d'arrivée (non les cadres traversés).

3.3 Les moyens alloués aux ORT par les partenaires

Les moyens alloués aux ORT par les partenaires prennent eux aussi des formes diverses :

- (co-)financement d'actions diverses dont des études ;
- prise en charge (totale ou partielle) de l'hébergement et/ou de frais de fonctionnement des ORT ;
- temps de personnes, consacré soit au fonctionnement quotidien de l'ORT, soit à des études spécifiques ;
- ...

Les moyens financiers restent faibles en comparaison avec les crédits d'études alloués par l'Administration Centrale. Les cotisations ne représentent, dans la plupart des ORT associatifs, qu'une part mineure du budget de fonctionnement.

Les moyens humains (temps de personnes) sont, dans certaines régions ou sur certaines opérations, plus importants.

Ces moyens non étatiques, financiers ou en temps de personnes, sont les gages d'une relative autonomie pour les ORT qui parviennent à les mobiliser ; ces ORT sont alors en mesure de définir leurs propres priorités en matière d'études :

- ❖ Les membres actifs fondateurs de l'ORT Midi-Pyrénées investissent du temps dans la vie, apparemment riche, de l'association (participation aux AG, CA et au bureau, présidence de commissions thématiques), et participent financièrement au fonctionnement, par leurs cotisations.
- ❖ La Région Pays de la Loire a financé une plaquette sur l'enquête " transports collectifs interurbains ". Elle a également financé deux études sur des lignes TER dont la restructuration était envisagée (La Roche sur Yon-Bressuire, et Fontenay-le-Comte-Niort).
- ❖ La Région Picardie est un financeur substantiel de l'ORT Picardie (dont elle a assuré la présidence tant qu'il a eu un statut associatif).
- ❖ Les partenaires de l'ORT Rhône-Alpes peuvent se mobiliser au coup par coup - rarement - pour financer une étude ou une action (comme la mise en place d'un stand au forum des métiers). De façon permanente, la CRCI (OITC) met à disposition un chargé d'études (Jean-Luc Bernadet) qui co-coordonne l'ORT avec la DRE.

4. LES RÉSULTATS ATTENDUS DES ORT PAR L'ÉTAT : ÉTUDES ET AUTRES ACTIONS À MENER

4.1 Études et autres actions : une segmentation pertinente ?

Le schéma des objectifs, du dispositif et des moyens alloués aux ORT met clairement en évidence deux pôles cohérents, celui du mode de fonctionnement de l'État, hiérarchisé (le national prévalant sur le local) et celui de partenariats horizontaux et divers en régions - avec, entre ces deux pôles, une articulation assez étroite, basée sur la notion " d'observation (...) des transports ".

Ce clivage actuel ou potentiel entre les deux pôles se retrouve dans les résultats, la " production ", attendus des ORT par les textes fondateurs (donc par l'État) :

- **La production d'information nouvelle, sous forme de résultats d'études, est étroitement liée au mécanisme du " guichet unique " de financement de ces études par les directions centrales - mécanisme créé en 1994 et fusionnant la procédure de financement d'études déconcentrées de la DTT, et la procédure de financement des activités (dont des études) des ORT.**
- **Les autres actions, y compris liées à l'information - diffusion, etc. - ne font pas l'objet de financement spécifique, elles s'inscrivent du point de vue de l'État central dans une ligne unique " Fonctionnement de l'ORT ". Moins fondées sur des crédits financiers et une expertise technique, que sur la connaissance des réalités et des acteurs locaux, elles s'inscrivent plus profondément dans le fonctionnement partenarial local.**

Le découpage est donc commode. Il est de plus, intégré par de nombreux partenaires externes à l'ORT, dont des acteurs du monde économique, qui distinguent " études " (à connotation théorique) et " outils " (pratiques).

Pour commode qu'il soit, le découpage entre études et autres actions met en question le postulat de départ du dispositif ORT, c'est-à-dire l'idée que " l'observation (...) des transports " peut permettre aux logiques de l'État et des acteurs économiques (TRM notamment) de communiquer. En étudiant dans les parties suivantes de ce rapport l'activité effective des ORT et les résultats obtenus, on sera amené à réexaminer ce découpage en mettant au centre d'autres notions (celle d'outils de prospective et celle d'outils de travail).

On aurait aussi pu distinguer plus finement, comme le font les partenaires de l'ORT Midi-Pyrénées :

- ❖ enquête - assimilée à la production de statistiques - répondant à un besoin de l'État pour piloter sa politique de transport,
- ❖ étude à vocation régionale demandée par l'Etat (dans le cadre de sa politique),
- ❖ étude à vocation régionale demandée par les membres de l'ORT (répondant à des besoins plus ponctuels),
- ❖ concertation (démarche exclusivement régionale).

De la même façon, en Rhône-Alpes, il n'est de bonne étude aux yeux des acteurs du TRM que pratique, c'est à dire directement utile aux entreprises.

4.2 Les études

4.2.1 Les études ad hoc - le point de vue de l'État central

La réalisation d'études ad hoc, certes cohérente avec la circulaire du 9 novembre 1993 fondatrice des ORT, n'y est cependant évoquée que très brièvement. L'allusion à la " charge des entreprises en matière de recueil statistique " renvoie au moins autant au dispositif pérenne d'enquêtes statistiques nationales, par comparaison avec le cas de la construction. Parmi six " types d'intervention " suggérés pour le " programme de travail de l'observatoire ", les études ne représentent qu'un point, le seul à être assorti d'une formule restrictive :

- engagement d'études ou de synthèses économiques (préciser le champ et la méthode envisagés).

L'activité d'observation attendue des ORT relevait donc, en volume de travail, plus de la mise en commun d'information, que de la production d'information nouvelle.

Mais le programme d'études déconcentrées de la DTT et des autres directions d'administration centrale est constitué, comme son nom l'indique, intégralement par une activité d'études. En termes de fonds attribués par la DAEI et par les autres Directions dans le cadre du " guichet unique ", l'activité d'études est donc de loin dominante. L'intitulé de la fonction de l'animateur du réseau des ORT, est " responsable du Pôle études déconcentrées " .

Du point de vue du SES et des directions centrales, cette activité d'études est coordonnée par la procédure de financement annuelle, marquée par une circulaire d'appel à propositions et une circulaire d'attribution. Le contenu de ces circulaires annuelles fait l'objet d'une analyse en annexe à ce rapport. Elles comportent à chaque fois une liste de thèmes indicatifs - il est précisé que toutes les propositions seront examinées, cependant la circulaire du 28 octobre 1999 introduit, parmi les informations à fournir sur chaque projet d'étude, le " numéro du thème auquel l'étude est liée " .

L'ordre des thèmes et le degré de détail dans leur présentation, peuvent être liés à leur caractère plus ou moins prioritaire pour le niveau national - sachant que, chaque sujet précis d'étude restant à proposer par les régions, les priorités du niveau national ne sont pas ici les seules pertinentes pour l'évaluation (Cf. 4.2.2 infra)⁷.

- ❖ Les études contribuant aux schémas régionaux de transport, contrats de plan ou schémas de services collectifs sont toujours en bonne place.
- ❖ Depuis 1996, les transports régionaux de voyageurs figurent parmi les deux premiers sujets d'étude cités.

⁷ Sachant aussi que la liste et les " numéros " semblent en pratique peu utilisés : " en fait on ne se raccroche pas à cette liste " (un acteur). Ses évolutions témoignent des thèmes qui préoccupent l'administration centrale, mais ne garantissent pas que le message sera entendu au niveau régional, ni même qu'il aura des conséquences sur l'action de l'administration centrale (choix de financement).

- ❖ Dans les programmes pour 1999 et 2000 apparaissent les **flux routiers de marchandises dangereuses**, et de marchandises en général, spécialement à travers les Alpes et les Pyrénées. C'est le seul thème pour lequel est fournie une information explicitement géographique.
- ❖ Les " **études intermodales** " figurent dès le départ, en précisant à partir de 1995 un souci de complémentarité entre longue distance et trafic local. Ce thème peut illustrer le principe selon lequel les financements devraient aller à des études qui ne peuvent être financées par ailleurs - car relevant, dans ce cas, de plusieurs des directions d'administration centrale.
- ❖ Le **lien avec le développement économique régional** fait constamment partie de la liste, à partir du programme 1995, et à chaque fois sous forme de deux points distincts : l'un pour le lien entre les infrastructures et le développement, l'autre pour le lien entre activités de transport (et de logistique, dans le programme 2000) et le développement.
- ❖ L'**observation économique régionale du transport routier de marchandises** - à l'origine de l'idée des ORT - fait son apparition dans le programme pour l'année 1997. Le point est de plus en plus étoffé dans les programmes pour 1999 et 2000.
- ❖ Deux thèmes apparaissent dans le programme pour 1999 et font l'objet de précisions plus nombreuses en 2000 : le lien entre la vie des entreprises de transport et l'**international** (dont l'impact de l'Euro), et l'**économie des entreprises de transport fluvial** (dont l'impact des aides).

Ces thèmes présentent ainsi une **palette assez large allant de l'observation du marché du TRM et du fret fluvial - particulièrement depuis 1997 - aux préoccupations d'aménagement durable du territoire.**

Les limites du recoupement entre ces deux pôles sont manifestées par les deux points différents sur le développement économique régional - un point lié à l'infrastructure, l'autre aux entreprises du transport.

En même temps ce recoupement est manifeste à travers deux thèmes : celui du transport de marchandises dangereuses à travers les massifs, et celui des études intermodales longue distance - trafic local. Mais, sur ces deux exemples, la question peut se poser de l'adéquation d'une structure partenariale de niveau régional (région INSEE) pour les traiter : l'échelle géographique du partenariat ne devrait-elle pas, dans ces deux cas, intégrer les opérateurs du transport à longue distance ?

4.2.2 Les études ad hoc - qui du point de vue des partenaires régionaux ?

La notion de partenariat régional sur les études légitime une interrogation sur les résultats attendus par les partenaires régionaux (DRE et externes) en matière d'études assurées par les ORT.

Ainsi, l'ORT Pays de la Loire a procédé en 1996 à une consultation approfondie de ses partenaires (brainstorming suivi de la réalisation d'une vidéo et d'une affiche) - consultation dont le responsable de l'ORT estime qu'il serait temps de la renouveler. Cet exemple est-il isolé ? Toujours est-il que, **depuis 1995, les circulaires nationales ne portent aucune trace des priorités des acteurs régionaux en matière d'étude.** Nos interviews nous laissent penser que, dans beaucoup de cas :

- Un langage commun reste à trouver pour parler des études ; les mêmes mots ne désignent pas toujours les mêmes travaux ; ceci comme préalable à la détermination collective par les partenaires d'un même ORT, d'enjeux et de priorités ;
- La liste de thèmes fournie par le niveau national est suffisamment large - et, depuis 1995, suffisamment constante - pour que, année après année, les DRE y trouvent des accroches pour les études qui intéressent le niveau régional. Une véritable communication entre niveau national et régional (une véritable négociation) sur les thèmes prioritaires, n'est donc pas nécessaire au fonctionnement du système.

Le mot " études " suscite en général des réponses négatives quant à leur intérêt :

Il est essentiel que l'ORT aille vers des choses concrètes. L'ORT doit être quelque chose d'opérationnel. On ne doit pas aller dans des réunions qui ne servent à rien. L'ORT ne doit pas être un organe du Ministère ou du Conseil Régional pour faire des études. Ce qui manque, ce sont des actions terrain avec des acteurs impliqués dans les démarches : il faut démontrer sans cesse à quoi cela va servir (partenaire ORT Midi-Pyrénées).

Cela étant, les demandes " opérationnelles " des partenaires sont souvent en fait des demandes de réponses donc d'études.

Par exemple, en Pays de la Loire, les transporteurs ont le sentiment d'un recul des pavillons français à l'international et d'une augmentation de la part de marché des pavillons étrangers. L'information sur les flux dont ils disposent actuellement n'est pas assez précise et ne permet pas de dire si leur inquiétude est fondée ou non.

De même, en Picardie, le représentant des transporteurs (FNTR-FNTV), interrogé par nous sur ce que seraient les outils que l'ORT peut apporter à la profession, donne pour première réponse :

En Pays de la Loire, [l'ORT mène une] enquête sociale auprès des conducteurs routiers.

Les 15 partenaires extérieurs qui ont répondu au questionnaire d'enquête - et qui sont, de par la méthode suivie, des acteurs particulièrement intéressés par l'activité des ORT - accordent un niveau d'intérêt égal aux études et aux autres activités⁸, alors même qu'ils citent plus souvent comme effectivement pratiquées, les " autres activités " que les études⁹. Les sujets d'études qui reviennent le plus souvent comme " vraiment utiles à terme " ou comme " urgents " sont :

- Études sur des axes ou sites particuliers du territoire régional (" utile " aux yeux de presque tous les répondants, mais rarement jugées " urgentes "),
- Études sur la contribution du transport au développement régional (" urgentes "),
- Études pour développer des systèmes intermodaux (" urgentes ").

D'autres sujets recueillent aussi un large intérêt, dont :

⁸ Et même légèrement supérieur pour les " études ". Nous avons proposé une liste de 30 activités possibles pour un ORT, dont 14 relevaient des " études " y compris enquêtes et modélisation, et 16 autres activités. Sur 15 répondants, en moyenne entre les activités, 4,1 classent " urgente " une activité d'étude (3,6 de moyenne pour les autres activités), et 9,4 la classent au moins " utile à terme " (contre 8,8 pour les autres activités).

⁹ Chaque activité est citée comme faite dans l'ORT de sa région par 2,5 répondants si c'est une étude, 3,4 sinon.

- Études sur les usagers des transports : flux, attentes ...
- Études ad hoc (rapports) pour préparer des schémas à moyen-long terme
- Études sur l'organisation du transport de voyageurs, les exploitants.

4.2.3 Quid des enquêtes statistiques du Ministère ?

Lors du lancement des ORT, la comparaison faite avec le secteur de la construction avait pu masquer le fait qu'en matière de transport, le recueil de données se fait au niveau national. **L'activité d'observation des ORT intégrait ainsi, plus ou moins implicitement, le champ des enquêtes statistiques nationales :**

- sous l'angle du **recueil** (allusion à la " charge des entreprises en matière de recueil statistique "),
- sous l'angle de l'**analyse** : par exemple, par la définition commune, au niveau régional, d'indicateurs conjoncturels pertinents,
- sous l'angle de la **diffusion** des résultats en région.

Bien que cette mission des DRE et/ou des ORT ne soit pas dans le champ de la présente évaluation, il semble utile de rappeler où en sont ces trois points.

Le premier point, celui du recueil, est en fait sans objet (recueil au plan national).

Le troisième point, celui de la **diffusion**, est une **activité significative des DRE, en lien ou non avec l'ORT**. Ainsi le " correspondant ORT " à la DRE d'Ile-de-France (région sans ORT) diffuse-t-il depuis 1994 une note de conjoncture " Le fret en Ile-de-France ", à 1400 exemplaires.

Le deuxième point, celui de l'analyse, semble inégalement pertinent pour les acteurs régionaux. S'il concerne les DRE, il ne semble pas relever des ORT, ou, s'il en relève (Rhône-Alpes par exemple), c'est sans implication des partenaires.

Pourtant, en tant qu'éléments de réponse à des questions d'actualité pour la profession (au sens large), les statistiques peuvent avoir une légitimité dans l'ORT :

Les statistiques coûtent trop cher. Si l'Etat a un intérêt à disposer de statistiques pour prendre des décisions stratégiques, le poids financier des publications dans le budget de fonctionnement de l'ORT est trop important. De plus, les statistiques ne servent pas : les statistiques devraient fournir des éléments d'analyse des faits et non pas seulement des chiffres. L'argent devrait être dépensé ailleurs, sur des actions de communication par exemple (partenaire ORT Midi-Pyrénées).

Les statistiques sont parfois difficiles à appréhender par nos interlocuteurs, car il y a parfois trop d'indicateurs (...) Il ne faut plus diffuser des statistiques sans en avoir fait une analyse courte pour intéresser les lecteurs (...) Il faut développer l'information, la communication autour des statistiques à destination de la profession " (responsable division transports, DRE Midi-Pyrénées).

- Anecdote : à la réunion des correspondants ORT du 23 juin 2000, le SES a proposé une maquette de dépliant siglé " DRE " sur les chiffres-clés du transport en région, maquette que chaque DRE aurait " remplie " en recherchant les chiffres de sa région. Les réactions des participants laissent penser que plusieurs auraient préféré la prestation inverse - la fourniture des chiffres régionaux par le niveau national (qui gère les bases de données dont ces chiffres sont issus), la mise en forme étant réalisée par chaque ORT en fonction de sa politique de communication propre.

En tout état de cause, pour les DRE, les données statistiques nationales sont un sujet important.

Or les nouvelles technologies en renouvellent la gestion et l'usage : les outils de requête et la vitesse de calcul des processeurs actuels rendent bien moins coûteux, en temps de personne, l'accès à des bases de données d'enquête (désagrégées) ; Internet permet de donner un accès public à des résultats agrégés à la demande, sans transférer physiquement les données individuelles elles-mêmes. Des outils de ce type, fréquemment utilisés dans le secteur marchand, commencent à se mettre en place dans certains Ministères, et devraient logiquement avoir dans les deux-trois années à venir une influence considérable sur le mode de travail du ministère de l'Équipement et de ses services déconcentrés.

Le rôle des ORT pourrait évoluer de ce fait. Si l'information statistique elle-même (brute) n'est plus médiée par des réseaux de relation interpersonnels, et devient accessible à tout le public, le besoin d'expertise sur l'information - son sens, ses applications - sera, lui, augmenté d'autant : cette nouvelle expertise de l'information statistique, plus proche de ses usages que des fichiers physiques, pourrait concerner plus qu'aujourd'hui les ORT.

4.3 Les actions autres que les études

Dans le champ des activités de l'Observatoire telles que définies par la circulaire du 9 novembre 1993, les études ne tenaient qu'une place limitée au sein d'une liste d'activités diverses, essentiellement de concertation et de communication.

À l'inverse, depuis 1994, l'activité des ORT est évoquée dans les circulaires annuelles comme, principalement, une activité d'études, et c'est au sein de la liste des thèmes d'étude recommandés que sont citées les activités de concertation et communication :

- La circulation d'information " du national vers les régions " (diffusion en région de résultats nationaux sur les transports) figure toujours en bonne place (première ou troisième) dans la liste ;
- Le statut de la communication " en région " est plus variable :
 - ❖ La " concertation " figure en seconde place dans la liste pour l'année 1995, puis disparaît ensuite ; dans les listes pour 1999 et 2000, apparaît " la poursuite de l'action de catalyseur des ORT pour améliorer le partenariat et les relations entre chargeurs et transporteurs ".
 - ❖ La " communication " figure en fin de liste, du programme pour 1995 à celui pour 1999, et disparaît dans la circulaire pour 2000.
- Tandis que l'observation sociale (hors sujet de notre évaluation) constitue une rubrique à part, proche de la fin de liste chaque année.

La circulaire de 1993 définissait plus précisément ces activités d'information et de concertation, dans le contexte du lancement des ORT :

- " Recensement des besoins exprimés par les utilisateurs ",
- " Bilan des informations accessibles " en région - ce qu'on peut rattacher à l'objectif de coordination des travaux des ORT avec les autres observatoires régionaux connexes,
- " Mise en place d'une documentation ",
- " Définition et calcul d'indicateurs pertinents " pour le suivi économique du secteur,
- " Éléments de politique de communication (publication - diffusion de l'information).

On notera que l'organisation de réunions explicitement destinées à la concertation entre acteurs du secteur (prospective, médiation en cas de conflit ...) ne figurait pas dans ce programme initial. La rencontre des acteurs se faisait sur le sujet commun constitué par le lancement de l'ORT.

Les textes nationaux ultérieurs n'offrent pas un détail équivalent pour la phase postérieure au lancement des ORT, ce dont on peut déduire, en se basant sur la note du chef du SES, du 12 novembre 1998, que ces autres activités étaient laissées à l'appréciation des DRE ou des ORT.

(...) notre structure a d'assez grandes marges de manœuvre pour être au plus près des problèmes locaux. Je ne ressens pas de pression de la centrale. Nous avons une grande liberté pour les partenariats (responsable division transports, DRE Midi-Pyrénées)

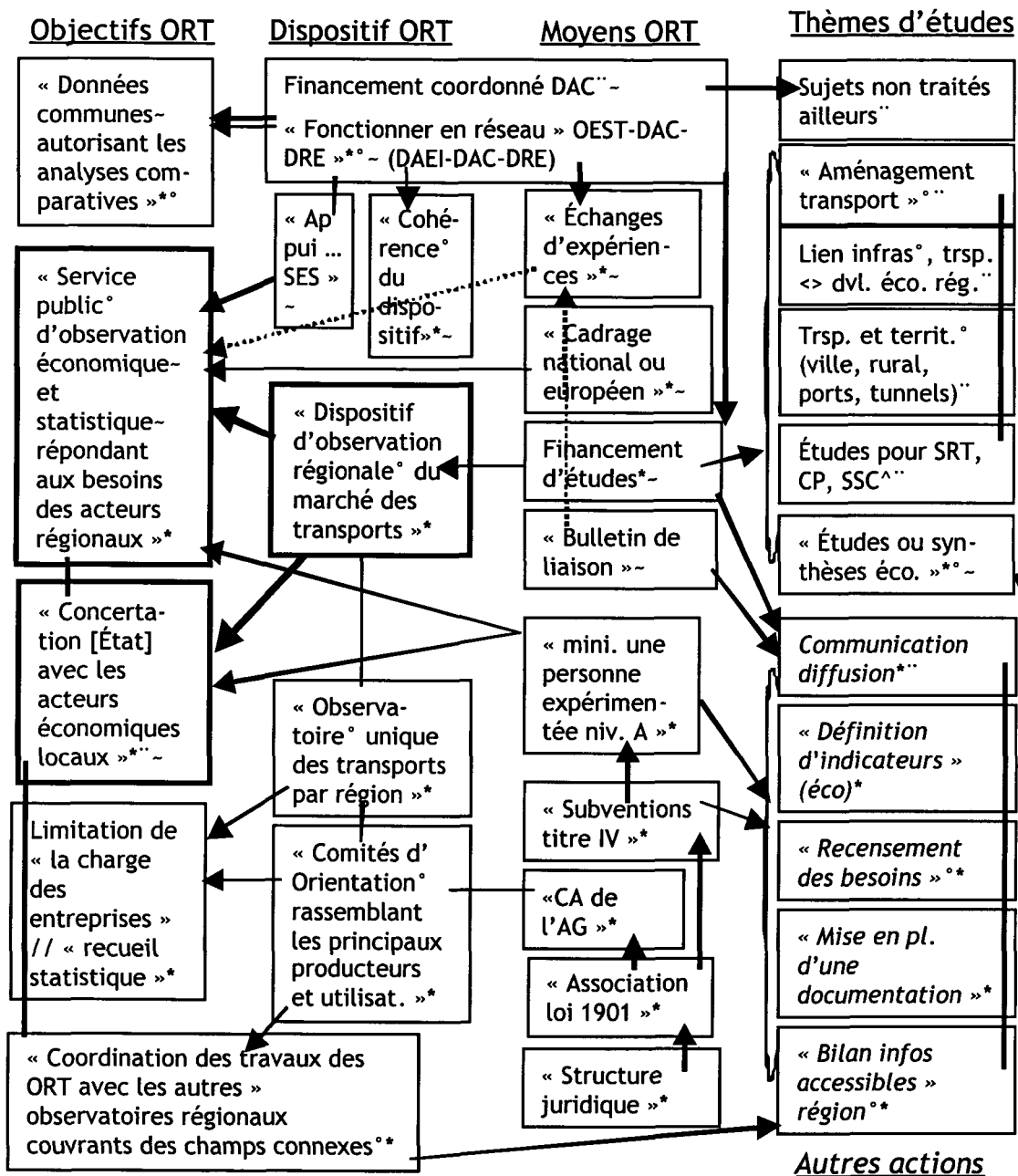
À titre d'exemples,

- L'ORT Midi-Pyrénées organise des journées d'étude / colloques : en 1996, deux réunions à Tarbes et à Montauban pour présenter aux responsables d'entreprises de transports les démarches liées aux plans de formation et aux plans de prévention (participation d'une trentaine d'entreprises) ; en 1998, 250 personnes présentes à une journée thématique sur les accords sociaux ...
- L'ORT Picardie organise des " ateliers fret " ou " ateliers voyageurs " ; habituellement limités à la présentation des études financées par l'ORT, avec parfois une participation décevante ; ces ateliers semblent évoluer : un récent " atelier voyageurs " a eu lieu à Abbeville pour y présenter une expérimentation de transport à la demande.
- Les comités de pilotage des études, et, dans les ORT associatifs, les réunions du Bureau, du CA, de l'AG, sont en pratique des occasions d'information mutuelle et de concertation entre acteurs.
- Suite à des initiatives régionales (Pays de la Loire notamment), plusieurs ORT se sont impliqués dans les outils pratiques pour les relations entre transporteurs et chargeurs, dont l'audience a pu dépasser les frontières régionales : les cartes des temps minima d'acheminement en TRM, destinées à aider transporteurs et chargeurs à tirer les conséquences pratiques de la réglementation des temps de conduite ; la Charte Qualité TRM ; des fiches pratiques ...



- Quelques ORT assurent une fonction de centre de documentation.
- Quelques ORT financent des travaux de recherche universitaire : par exemple à l'ORT Midi-Pyrénées, en 1997, à hauteur de 20 000 francs, un travail de maîtrise intitulé " Typologie et localisation des plates-formes de fret privées, stratégies des entreprises promotrices " ; et, à partir de 1998, parrainage d'une thèse sur la réalité d'un axe économique Bordeaux-Marseille.

4.4 Schéma des actions à mener : arbre des objectifs des ORT



Sources :

- * Circulaire du 9 novembre 1993.
- ° Édito. n° 0 du bulletin des ORT.
- ** Circulaires annuelles après 1993.
- ~ Note du 12 novembre 1998.

Les citations entre guillemets proviennent de la 1ère des sources indiquées après la fermeture des guillemets.

Lecture :

Les cadres et flèches en gras correspondent aux objectifs majeurs qui se dégagent de la circulaire du 9 novembre 1993.

Les flèches correspondent aux liens logiques (de causalité, de moyen à fin) qui apparaissent dans les documents.

Les traits pleins qui traversent plusieurs cadres dont des associations logiques (proximité, cohérence) entre ces cadres.

Les flèches en pointillés n'associent que leurs points de départ et d'arrivée (non les cadres traversés).

5. LA MISE EN ŒUVRE DES ORT AVEC LES PARTENAIRES ET LES RÉALISATIONS EFFECTIVES

On traite ensemble de la mise en œuvre et des réalisations, car les deux se recouvrent : ainsi, compte tenu des objectifs, l'outil-ORT qui met en œuvre des études, est aussi une réalisation en soi.

5.1 Dans les régions : l'ORT et ses partenaires

5.1.1 Qui est effectivement présent dans les ORT ?

Le tour de table des ORT intègre de façon variable - et seulement là où il y a tour de table - des acteurs qu'on peut sommairement classer en quatre groupes :

- La DRE elle-même, pivot du dispositif local (sauf exceptions : Nord-Pas de Calais ...), et les services déconcentrés de l'État avec lesquels elle est en relation ;
- Des autorités publiques en charge d'aménagement et/ou d'organisation des transports de voyageurs - dont le Conseil Régional ;
- Des acteurs économiques du monde des transports, quelques-uns " voyageurs " ou mixtes (dont la SNCF), la majorité " fret " ;
- Des acteurs en relation avec le monde du transport, sans y appartenir : institutionnels (consulaires_), économiques et financiers, universitaires ...

La première leçon de l'étude est que de nombreux acteurs apparaissent pertinents. Sur 30 institutions ou types d'institutions mentionnés dans notre enquête, tous sont cités par 3 répondants au moins comme participant à l'ORT de la région, et 23 sur 30 sont cités par au moins un tiers des répondants !

Mais, bien entendu, et comme tous les autres résultats de cette enquête, les régions dont l'ORT fonctionne effectivement sont surreprésentées dans les réponses (seulement 16 régions sur 22 sont représentées).

Le tableau suivant donne une idée du “tour de table” des ORT ayant participé à l'étude. La colonne du milieu mentionne les acteurs présents dans les ORT régionaux selon plus de la moitié des répondants au questionnaire d'enquête.

Les ORT Picardie et de Pays de la Loire, tous deux avec un statut associatif¹⁰, semblent représenter les deux extrémités de la fourchette, en termes d'ampleur de l'association ; leur composition est présentée dans les colonnes de gauche et de droite.

Membres ORT	Picardie	National, à travers les 30 questionnaires reçus (dont les 5 plus souvent cités)	Pays de la Loire (dont <u>membres du CA</u>)		
DRE et État déconcentré	DRE	<u>DRE</u> <u>DR INSEE</u>	<u>DRE</u> les DDE	<u>DR INSEE</u> DRIRE	DRCE DR Douanes
Autorités publiques aménagement et transport	Région	Région	Région Départements (M&L) Villes (<u>la Roche sur Yon</u>), agglomérations	Associations de coll. territoriales	Comités d'expansion éco.
Acteurs économiques transport voyageurs° fret° mixtes°^	SNCF DR°^ ADET Picardie (=FNTR° +FNTV°) VNF^	<u>SNCF DR°^</u> <u>Représentants TRM</u> (FNTR ...) Aéroport°^ VNF^ Repr. transp. combiné	<u>SNCF DR°^</u> <u>FNTR°</u> PdL <u>FNTV°</u> PdL UNOSTRA° PdL TLF^ Ouest <u>CLTI</u> ^ Novatrans^	<u>Port Auton. St Nazaire</u> ^ Aéroport de Nantes°^ Autoroutes : ASF°^, Cofiroute°^	TC urbains : <u>Semitan</u> °, Setram°, STRAN°
Tiers en relation avec les transports	CRCI	<u>CRCI</u> (et des CCI) Formation professionnelle Universités, enseignement CESR Banque de France	<u>CRCI</u> les CCI CESR FCD	CNC <u>AFT-IFTIM</u> °^, <u>Promotrans</u> °^ OPCA transports Assurances	ADEME 3 universités 5 écoles, instituts, lycées Bque de France

Parmi les acteurs de l'appareil d'État, la DRE est en général accompagnée de la Direction Régionale de l'INSEE, service dédié aux études et aux statistiques et centre d'expertise dans ce domaine pour l'État déconcentré. Les autres services sont bien moins souvent représentés ; même les plus fréquemment cités, la DRTEFP et les DDE, sont associés aux travaux plus que membres titulaires, si l'on peut utiliser ces images.

Les autorités publiques non-État sont très sous-représentées en général, par rapport à leur poids dans les décisions d'aménagement. Même le Conseil Régional n'est que la 7^{ème} institution la plus citée, après les acteurs de la formation professionnelle (AFT-IFTIM, Promotrans)¹¹. Il s'agit d'un écart évident par rapport aux intentions initiales du dispositif ORT, souvent faute d'entente entre DRE et Région sur le statut et le positionnement de l'ORT - Cf. cas de Rhône-Alpes. La Picardie et les Pays de la Loire se distinguent à cet égard par un équilibre entre DRE et services du Conseil Régional¹².

¹⁰ L'association ORT Picardie a été dissoute, mais le tour de table reste inchangé.

¹¹ Comptés comme un seul type d'acteur.

¹² Dans ce décompte, le CESR est compté comme acteur tiers et non comme autorité publique. Voir plus bas.

Les acteurs économiques du transport sont bien représentés - le TRM plutôt moins que nous l'attendions : la SNCF est aussi présente que le monde TRM. Une exception notable est constituée par les chargeurs. D'ailleurs, un seul répondant, sur les 30 de l'enquête, représente les chargeurs.

Aussi l'enquête recueille-t-elle des réponses négatives à des propositions comme : " l'ORT ou la DRE sont informés très rapidement de l'actualité des chargeurs " (14 réponses " un peu " et 9 réponses " pas du tout " - Q4), " les chargeurs sont aussi intéressés que les transporteurs par ce que fait l'ORT " (4 réponses en ce sens seulement - Q7).

Des acteurs tiers sont assez présents, essentiellement ceux ayant une habitude d'études comme la Banque de France, les organismes de formation professionnelle du transport, le monde universitaire, le Conseil Économique et Social Régional.

5.1.2 Régions puissantes et régions moins puissantes

Si on regarde les ORT sous l'angle des moyens dont disposent l'État dans les régions, et les Conseils Régionaux, on peut remarquer que, dans les plus grandes régions, ces deux partenaires publics disposent de moyens propres d'étude, au moins pour les questions d'infrastructures :

- ❖ l'État avec les CETE implantés dans les grandes régions (sachant bien entendu que leur circonscription inclut des régions voisines) ;
- ❖ le Conseil Régional avec des services internes ou externalisés.

Ainsi en Ile-de-France, l'IAURIF intervient sur tout le champ d'étude des ORT (même le fret) et la DRE n'est pour lui qu'un partenaire parmi beaucoup d'autres. Quant aux données sur les voyageurs, elles sont centralisées par le STP/STIF, structure paritaire État-collectivités locales, mais dont la DRE est absente, tandis que la Région est parvenue à y entrer.

En Rhône-Alpes, la Région est autonome sur les questions d'aménagement et n'a pas participé à la création de l'ORT. Des personnes sur place ont estimé que le président de l'époque, M. Millon, aurait accepté un ORT dont le siège eût été fixé au Conseil Régional.

En Nord-Pas de Calais, les fonctions de l'ORT sont assurées par la Région à travers la Cellule Économique Régionale des Transports, qui est inscrite au Contrat de Plan.

En Midi-Pyrénées, l'ORT ne traite que des questions de fret, la Région essaie de son côté de constituer une instance de concertation sur le transport de voyageurs.

À l'inverse de ces régions puissantes organisées autour de métropoles, État comme Conseil Régional ne disposent en Picardie que de **moyens d'étude réduits**. **L'ORT est une instance de mise en commun de ces moyens** entre techniciens, la concrétisation, pour ce qui concerne les études, d'un **axe État-Région solide**. Si bien que les questions d'aménagement emportent l'essentiel des budgets de l'ORT et que les partenaires économiques sont conscients de ne peser que modestement dans l'orientation de l'ORT.

Les Pays de la Loire peuvent constituer un cas intermédiaire. L'ORT y a associé **autonomie et disponibilité vis-à-vis de l'État comme de la Région** (il a sa propre implantation et ses propres salariés) ; pour cela, il a élargi au maximum le partenariat, y compris aux acteurs publics départementaux ou urbains, il a étudié finement les attentes de son " marché " et diversifié ses financements, il a veillé à l'équilibre entre aménageurs publics et opérateurs économiques. Cette stratégie ambitieuse - qui semble avoir remarquablement réussi - demande à la fois sens diplomatique, connaissance fine de la région, et autonomie technique : les concurrents potentiels sont à la fois les services internes de l'État et de la Région, et les bureaux d'étude privés ou para-universitaires. Il faut également, pour concrétiser l'ambition de développer une expertise régionale, se protéger des éventuelles tentations jacobines d'administrations centrales ou du milieu technique parisien.

Dans tous les cas, **les relations entre DRE et Région dépassent le seul cadre des ORT ou des discussions sur les schémas régionaux**. Par exemple, en Rhône-Alpes - où la Région est absente de l'ORT - la DRE, la Région et la SNCF (puis RFF) ont étroitement collaboré sur les études préalables au dernier SRT. Reste que la Région peut compter sur les statistiques détenues par la DRE sans avoir intégré un dispositif ORT, alors que la DRE n'a pas d'accès direct aux informations de la Région : le rapport de force est donc dans ce cas - celui d'une Région puissante - en faveur de cette dernière.

5.1.3 De la création d'un observatoire, à la reconnaissance commune d'un lieu de concertation

Si le nombre et la nature des adhérents varient d'une région à l'autre, il en va de même de l'implication réelle des partenaires dans l'ORT, de leur disposition à y apporter leur pierre.

Cette implication se mesure par divers signes tels que la fréquence de présence aux réunions, la prise en charge d'études ou d'actions ; de même, le cofinancement - même symbolique - d'opérations est une manifestation importante de la volonté de collaboration. Ainsi, dans une région :

Il y a de la bonne volonté de la part de chacun des partenaires. Il est arrivé que la DRE ou même la SNCF finance une étude qui sert juste aux transporteurs routiers. (...) [Le représentant du transport routier,] depuis qu'il est en poste, sa priorité c'est de faire du lobbying. Le fait que son CA décide de ne plus financer [d'activités de l'ORT] le met en porte-à-faux [contrairement à la CRCI, même si son] financement aussi est purement symbolique (...) [avec un] apport en industrie plus important.

J'ai eu l'occasion de m'élever fortement contre des propositions d'étude qui me semblaient orientées, d'autant plus qu'il n'y avait pas de financement derrière. Qui dit partenariat dit ... c'est plus un partenariat sinon. [SNCF]

On fait des études en ce moment plus pour le compte de la DRE que pour l'ensemble des acteurs. (...) [Nous] on met zéro [franc], c'est clair. Je serais ravi si j'avais 300 kF à apporter ! Les entreprises de transport ont le couteau sous la gorge, je ne suis pas mandaté pour mettre autant d'argent. (...) Les études [sur tel sujet] n'intéressent que la DRE. [L'étude sur tel autre sujet,] la Chambre de commerce a apporté l'apport financier et ça a débloqué l'étude ... [Le système où,] si on veut une étude, on la finance et on l'a, c'est dommage, on n'est plus dans une synergie des moyens. [Représentant TRM]

L'implication varie évidemment selon le type d'actions. En Midi-Pyrénées où les partenaires de l'ORT font une distinction claire entre enquêtes statistiques de l'État, étude à vocation régionale demandée par l'État, étude à vocation régionale demandée par les membres de l'ORT, et concertation - quatre types d'actions tous acceptés parmi les missions de l'ORT - l'implication des partenaires ne concerne que les deux derniers points, ceux pour lesquels ils disposent d'une marge d'autonomie.

Dans le cas d'un acteur principalement national comme la SNCF, qui ne semble pas avoir donné à ses directions régionales de consignes concernant la participation aux ORT, tout semble dépendre des intentions du directeur régional, ou des représentants en région des grandes fonctions (Fret, Voyageurs ...). Cela peut expliquer, dans telle région, une forte implication de la SNCF dans le volet TRM et une absence d'interlocuteur motivé pour l'ORT concernant les voyageurs.

À l'ORT Midi-Pyrénées, la SNCF semble active et constitue même un maillon commun entre les activités " voyageurs " et les activités " fret ", celles-ci étant représentées par la même personne dans les deux instances.

Globalement, pour la SNCF, acteur à la fois commercial et étatique, qui plus est à forte culture " ingénieur ", l'information orientée sur le moyen-long terme joue un rôle stratégique, ce qui apporte une forte pertinence aux ORT :

L'aspect partenariat (...), il [ne] paraît pas évident. Tel qu'il existe [dans l'ORT], il me semble intéressant. Du point de vue commercial, ça veut dire ce que ça veut dire : on apporte des informations, ils nous en apportent. Il y a l'intérêt SNCF, il y a un intérêt public derrière tout ça. (...) La SNCF est une entreprise commerciale et aussi d'une certaine manière une institution. On peut avoir du mal à nous placer ! (...) Avec les autres représentants du monde du transport, même si on est concurrents, dans le développement d'une politique de transports c'est aussi intéressant d'échanger. (...) Même si dans un observatoire ce n'est pas l'objet, c'est une première approche qui est intéressante. [Représentant d'une DR SNCF]

... mais ce rôle stratégique de l'information représente aussi un obstacle au fonctionnement des ORT quand la SNCF refuse de communiquer ce dont elle dispose.

Si, dans le dialogue État-Région ou avec la SNCF, le nouvel outil qu'était l'ORT, a pu apparaître ici comme opportun et là comme importun, le chemin a sans doute été plus complexe encore avec les métiers du transport routier. Avant 1993, le dialogue avec la DRE ne dépassait sans doute guère le cadre du contrôle réglementaire ; la légitimité même d'un dialogue non revendicatif avec des personnels DRE restait à construire.

Cette légitimité, les ORT l'ont souvent obtenue par la production d'outils de travail pour le bon fonctionnement au marché des transports, entre offreurs (transporteurs) et demandeurs (chargeurs) ; " bon fonctionnement ", c'est-à-dire conforme à la réglementation, alors que la difficulté concrète à faire appliquer cette réglementation avait aggravé les distorsions et la conflictualité sur ce marché.

Ainsi, la **carte des temps de conduite** a été un outil demandé et apprécié sur lequel l'ORT était pleinement légitime, et qui prouvait son implication en faveur du marché :

En 94, un des problèmes majeurs qui se posaient [était que] les transporteurs ne [respectaient] pas les règles sociales européennes en matière routière. Les chargeurs disaient " c'est lui [le transporteur] le professionnel, s'il est d'accord [pour un temps de trajet donné] c'est que c'est bon ". Il y avait des situations de dépendance. Avec un stagiaire, on a proposé des cartes isochrones. Quand [un représentant des transporteurs] a vu ça, [telle ville en tant d'heures], il a dit : " aller-retour ? " ... c'était aller simple. On a eu un flot de demandes (...)

La carte des temps a été expérimentée par toute une série de transporteurs, une seule observation a été faite : " et en partant de [telle autre ville] " ? On a fait une carte nationale des temps de conduite en PL, avec un rappel des règles, ça a été diffusé à 100 000 exemplaires. Il était prévu un cofinancement DTT-DAEI, [la DAEI a annulé sa participation ce qui ne permettait plus de financer la diffusion, alors] la revue France Route l'a faite à 80 000 exemplaires, ils ont fait de l'or dessus ! [un responsable d'ORT].

Parmi les études importantes réalisées par l'ORT, il faut signaler la carte d'acheminement des produits : les cartes temps sont encore affichées dans les entreprises ! Il faut aussi mentionner les études trafic (partenaire ORT Midi-Pyrénées).

Cette production d'outils communs aux transporteurs et aux chargeurs, tout en intégrant la dimension réglementaire / régulation, qui justifie la présence de l'État, perdue à travers :

- La **Charte Qualité** mise au point en Pays de la Loire pour tous les secteurs, ou la Charte Qualité pour la grande distribution en Midi-Pyrénées ;
- Les **fiches pratiques** écrites, par exemple, en Rhône-Alpes. Conçues pour être accessibles aux chargeurs, elles sont cependant plus utilisables par les transporteurs, ce qui place l'ORT en situation de substitution par rapport aux organisations professionnelles de transporteurs - qui, dans d'autres régions comme la Picardie, diffusent elles-mêmes ce type d'information à leurs adhérents.
 - En Rhône-Alpes, il semble que les partenaires du TRM aient tiré les études vers des aspects très pratiques de la profession du transport, alors que l'Équipement aurait spontanément orienté les financements vers des études-diagnostic plus générales. L'ORT a débuté ses activités sur la mise en place du Contrat de progrès : il s'est d'abord agi d'aider le secteur à évoluer, d'améliorer les relations entre chargeurs et transporteurs et de contribuer à une amélioration de la qualité du service offert par les transporteurs. L'ORT a d'abord été un outil d'accompagnement, un lieu d'information, pas un ordonnateur de grandes études. Il s'est partiellement substitué aux fonctions qu'exerçaient ou auraient pu exercer les CCI locales pour le conseil aux entreprises, les branches professionnelles pour la formation.

Depuis la création de l'ORT Rhône-Alpes, l'effort de diffusion de données et de résultats s'est traduit par la production d'une vingtaine de fiches thématiques par an, et leur diffusion en deux vagues (en général lors de l'AG annuelle de mai-juin, puis en janvier).

Ces fiches sont diffusées à toutes les entreprises de transport inscrites au registre du commerce et à une sélection de chargeurs (8000 exemplaires au total). Ces fiches sont produites par la DRE (Edmée Richard) et leur contenu est validé par les partenaires. Elles traitent notamment d'aspects très concrets de l'organisation des entreprises de transport - comment gérer les temps autres que ceux de transport, les contrats de qualification, les formations, etc. - avec un traitement pédagogique.

Toujours sur le marché du fret, les chambres de commerce - CRCI, CCI locales - pourraient être des " concurrentes " des ORT, ou influencer leur orientation, étant elles-mêmes en principe des lieux de rencontre entre acteurs du marché du fret. Elles sont censées représenter les chargeurs autant que les transporteurs, tous adhérents. La situation concrète peut en fait varier d'un endroit à l'autre :

- ❖ soit elles cherchent à faire exister ce dialogue,
- ❖ soit elles représentent surtout le point de vue des chargeurs, largement majoritaires en leur sein par rapport aux transporteurs,
- ❖ soit, pour ce qui est de la vie des ORT, elles représentent plutôt les métiers du transport, dans le cas où le suivi de l'ORT est confié à une personne en charge de ces secteurs. C'est peut-être le cas le plus fréquent¹³.

De plus les CCI ne prennent pas facilement en compte les dimensions sociales, très présentes sur le secteur du transport routier. L'ORT est un lieu pertinent aussi par sa capacité à intégrer, fût-ce indirectement, les contraintes et objectifs sociaux.

Sur le marché du transport des voyageurs, des outils faisant le pont entre offre et demande sur le marché en intégrant sa régulation réglementaire, ne semblent pas avoir été cherchés ou trouvés. Le besoin est sans doute moins prégnant : pour le transport collectif routier conventionné, le " marché " n'existe guère qu'aux dates de renouvellement de conventions, et dans l'espace très local du dialogue entre une collectivité et un exploitant. En matière ferroviaire, le monopole de l'exploitant limite la notion de marché au cas de décisions de refonte de l'offre, à la demande en général d'une collectivité locale. Ce peuvent être des occasions d'intervention de l'ORT (cas de Pays de la Loire avec des études de lignes).

Le marché du transport des voyageurs est cependant bien un marché permanent puisque les voyageurs payent, et/ou génèrent des compensations en faveur de l'exploitant. N'étant pas réellement représentés dans les processus de décision, les voyageurs ne sont connus que via les statistiques commerciales, les études, les experts. Par ailleurs, les monopoles locaux ou modaux ne portent que sur une partie de la chaîne de transport et gagneraient, a priori, à se coordonner avec les autres acteurs.

¹³ Sur les 30 répondants au questionnaire, 17 choisissent l'assertion " les CRCI et les CCI sont motivées par le secteur transport " comme la plus adéquate parmi 4 options, les trois autres étant " elles sont absentes du dispositif " (choisie en 1^{er} par 6 répondants), " elles sont en pointe pour le développement régional " (5 répondants) et " elles représentent surtout les chargeurs " (3 répondants, total 31 en raison d'une double réponse).

[Aux termes de la] LOTI, il devait y avoir un comité régional des transports ; il ne s'est jamais tenu, ou une-deux fois. (...) Quinze ans après, on s'est retrouvé avec des crispations entre autorités organisatrices, chacun jouait dans son coin, à la fin l'utilisateur n'était plus dans le car, plus dans le train, plus dans le bus ! La coordination des réseaux ne se faisait pas. (...) L'ORT, on arrive à dépassionner les débats, c'est le rôle premier. [Représentant des services d'un Conseil régional].

Un lieu partenarial d'observation des transports semblerait donc avoir une utilité " aussi " sur le marché du transport des voyageurs, par exemple pour donner un sens à une " intermodalité " (des schémas de desserte, des titres de transport) qui progresse moins vite qu'espéré dans les années 90 .

Actuellement, la légitimité partenariale de l'ORT sur ce marché est recherchée à travers la notion de coordination des autorités organisatrices (la Région cherchant à obtenir un rôle de chef de file, comme en Picardie) ou à travers la prospective à moyen-long terme du marché, liée à la réflexion sur les choix d'infrastructures. Dans les deux cas, l'utilité même de l'Observatoire concernant le marché " voyageurs " est conditionnée par l'entente avec l'acteur majeur qu'est le Conseil Régional.

De la légitimité à la résolution de conflits.

L'expertise et l'autonomie de jugement de l'ORT, construites dans le temps à travers des études à vocation récapitulative ou prospective, comme à travers la diffusion d'outils de travail pour le marché, peuvent, une fois reconnues par tous, justifier le recours à l'ORT pour aider à la résolution d'une situation de conflit.

En Midi-Pyrénées, l'ORT (orienté fret) est intervenu en médiation entre transporteurs et grande distribution sur toutes les plates-formes régionales de la grande distribution de 1996 à 1999. Cette expertise est reconnue par les professionnels du TRM qui la sollicitent actuellement pour résoudre le conflit qui les oppose aux granitiers du Sidobre.

En Picardie, l'ORT (plus orienté aménagement) a tenté une médiation entre sucriers et transporteurs chargés de l'acheminement des betteraves du champ à la sucrerie. Les sucriers n'ont guère été représentés à la première réunion organisée ; ils sont venus à la suivante qui a tourné mal : les positions semblent avoir été plus radicalisées que rapprochées. L'ORT Champagne-Ardennes, où les sujets de travail et les responsabilités semblent mieux répartis, semblerait avoir mieux réussi sur le même sujet (une médiation entre sucriers et transporteurs de betteraves).

5.1.4 L'État dans l'ORT : la grande puissance incontournable

Quelques partenaires non-État sont critiques par rapport à l'asymétrie d'un partenariat octroyé, qui, selon tel ou tel, dérive vers un faux-semblant, un simulacre de consultation. Les opinions en ce sens restent très minoritaires dans l'enquête (dont l'échantillon rassemble des acteurs impliqués dans les ORT).

Aucun partenaire, lors des entretiens, n'a exprimé spontanément le souhait d'un " ORT sans l'État ". La présence de l'État apparaît indispensable, non seulement comme financeur ou comme décideur en Région, mais aussi comme régulateur du jeu d'acteurs et, finalement, comme régulateur légitime des ORT eux-mêmes (voir 5.4 : le rôle d'animation de l'administration centrale).

Par exemple, en Midi-Pyrénées, les acteurs s'accordent pour constater que, sans la DRE, il n'y aurait pas d'ORT.

Dans les textes fondateurs, l'image de la concertation " entre professions du transport " se juxtaposait avec celle de la concertation " entre l'État et les professions ". Les répondants au questionnaire laissent entière cette juxtaposition, près de la moitié refusant de choisir entre ces deux optiques¹⁴.

Parvenir à un bon équilibre de fonctionnement avec l'État semble demander, dans plusieurs régions, un partage du pouvoir formel sur l'ORT, voire une présidence non-État (Cf. cas de Pays de la Loire). Le jeu normal d'un tel fonctionnement peut élargir la diffusion des idées émises dans l'ORT, avec une forte composante DRE, au prix pour cette dernière d'une perte de maîtrise sur cette communication externe (cas de Midi-Pyrénées).

5.1.5 Un ORT ou deux en un ? le clivage voyageurs-fret, aménagement-transport, et les acteurs communs

Lors du premier comité de pilotage de l'étude, un responsable d'ORT a insisté sur l'importance de distinguer les champs transport et aménagement. Conformément à ce qui a été exposé plus haut (1.1.2), à l'échelle régionale, **une segmentation peut se faire entre,**

- **d'un côté fret / économie et social / conjoncture / opérateurs,**
- **de l'autre voyageurs / aménagement / infrastructure / autorités publiques.**

Ce schéma n'est cependant pas systématique. L'ORT de plusieurs régions a une dominante fret, tout en ayant État et Région comme acteurs centraux - et ce serait sans doute aussi le cas en Ile-de-France, si l'ORT francilien existait.

En région **Midi-Pyrénées**, la segmentation modale est également institutionnelle : le travail sur le transport régional de marchandises est piloté par les services de l'Etat (la DRE avec l'ORT) avec une présence très symbolique du Conseil Régional, tandis que le transport régional de voyageurs est l'affaire des services du Conseil Régional, avec une présence régulière du chef de service Aménagement Transport (qui n'est pas le supérieur hiérarchique de l'animatrice ORT). Seule la SNCF est présente dans les deux instances et représentée par la même personne.

¹⁴ Question 1, item 6 : 13 préférences pour la réponse médiane, nombre le plus élevé de toute la question 1.

En Midi-Pyrénées, l'ORT ne s'occupe pas du tout d'aménagement (que ce soit en termes d'infrastructures ou d'aménagement du territoire), mais ses statuts font bien référence à l'utilité de ses études pour les acteurs de l'aménagement :

" L'association a pour but la mise en place et le développement d'outils de connaissance et d'information sur les transports de marchandises et de personnes concernant la région Midi-Pyrénées. Ces outils sont destinés d'une part aux entreprises et à leurs organisations consulaires et professionnelles pour qu'elles disposent d'éléments d'information susceptibles d'éclairer leurs choix de gestion, d'autre part aux administrations et à tous les partenaires de l'aménagement du territoire et du développement économique pour leur apporter les éclairages utiles à une meilleure définition des politiques publiques.

L'association constitue aussi un lieu d'échange et de concertation entre l'ensemble des partenaires du transport dans le but de favoriser les actions de progrès, en respectant les prérogatives propres aux organisations professionnelles et consulaires. "

Statuts de l'ORT Midi-Pyrénées, article 2 - Buts

En Rhône-Alpes, l'organisation de l'ORT repose en principe sur deux " collèges " distincts :

- L'un centré sur le fret (le " collège observatoire des transports routiers de marchandises "). Il repose sur le " couple moteur " DRE-OITC.
- Le second, baptisé " observatoire des systèmes de transport ", s'intéresse surtout aux infrastructures et aux transports de voyageurs. Il reste assez " virtuel " dans la mesure où la Région s'implique peu dans ce collège pourtant conçu pour l'accueillir en tant que co-animatrice (au même titre que l'OITC dans le collège cité précédemment). Quelques productions ont cependant été diffusées sous son timbre, concernant notamment l'analyse des flux et les traversées alpines.

Le collège fret semble comprendre deux niveaux : un axe central et un environnement de partenaires.

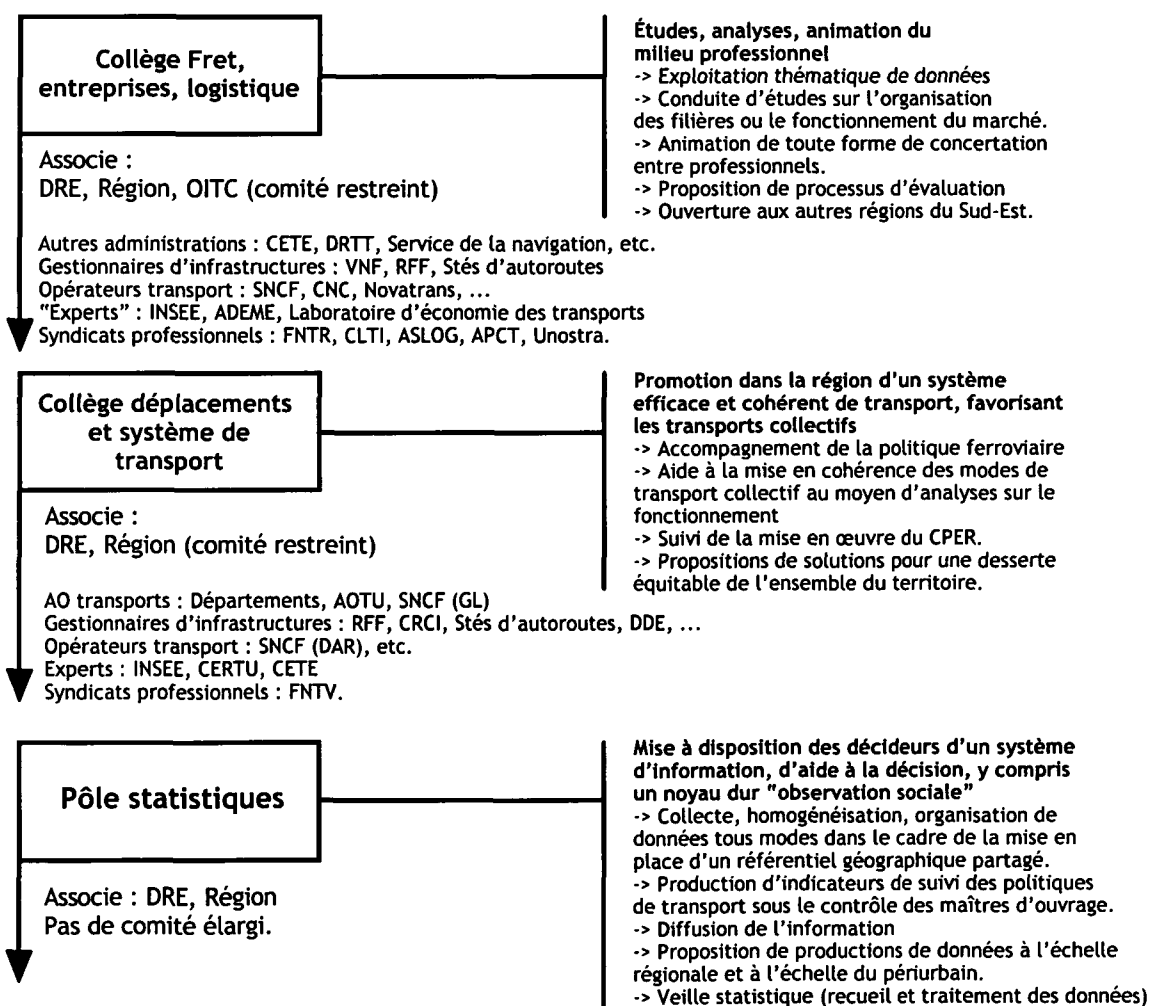
- L'axe central est constitué par le partenariat entre la DRE et l'OITC, avec partage des tâches de gestion entre ces deux organismes. La DRE intervient pour les aspects logistiques : fourniture de personnel, avec 3 équivalents temps plein, dont une personne réellement à temps plein : Mme Edmée Richard, et une à 3/4 de temps : M. Ali Hachid, le statisticien. L'OITC, pour sa part, gère les aspects comptables (subventions), pilote d'un certain nombre d'études et organise l'assemblée annuelle.
- Autour de cet axe gravitent un grand nombre de partenaires : organisations de transporteurs ou de chargeurs (TLF, UNOSTRA, FNTR, ...), organismes de formation (Promotrans, AFT), Douanes, RFF, SNCF, VNF, Compagnie nationale du Rhône, etc. Ils peuvent participer au coup par coup à des comités de pilotage d'études et ils assistent à l'assemblée générale annuelle du collège.

Cette dernière rassemble une bonne cinquantaine de participants (soit deux en moyenne par organisme représenté). Jusqu'à maintenant, l'AG se déroulait sur une demi-journée avec un ordre du jour très conventionnel (bilan, perspectives) ; pour la première fois en mai 2000, elle a duré sur une journée complète dont une demi-journée thématique (présentation d'études, débat général). C'est généralement à l'occasion de ce rendez-vous annuel qu'émergent les thèmes à creuser par la suite.

Le second collègue, "systèmes de transport", est vu comme un simple partenariat DRE/Région, dont l'ampleur est limitée du fait de la stratégie de la Région, qui est de développer son expertise en interne, au point de construire en ce moment sans intervention extérieure un nouveau Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADT).

Lors d'une tentative de réforme à l'occasion de la négociation de la récente vague de CPER, la DRE a tenté de créer une structure à trois collèges associant davantage la Région (cf. schéma ci-dessous), mais sans succès : rien n'a été inscrit au final.

Proposition de nouvelle architecture de l'ORT Rhône-Alpes, non retenue dans le cadre du CPER 2000-2006.



Les partenaires n'ont pas pu s'entendre sur une forme de structure, ce qui a conduit au maintien de l'organisation actuelle, avec en sus une contractualisation des crédits qui aurait dû permettre de développer le pôle statistiques et un modèle régional commun.

En Picardie, le rôle actuellement majeur de l'axe État-Région et la position plus en retrait de l'ADET (FNTR+FNTV) a pour conséquence un **accent croissant sur l'aménagement et sur l'organisation des transports de voyageurs**. Des travaux de modélisation des flux de voyageurs, très coûteux en crédits d'études externes comme en temps de personne, ont été conduits, soit dans le cadre de l'ORT soit hors ORT, sans que les partenaires économiques n'aient manifesté d'intérêt :

Les études modélisation n'intéressent que la DRE (partenaire du monde économique).

En Pays de la Loire, les deux champs ne sont pas structurellement distingués, l'animation de l'ORT veille à l'inverse à les représenter de façon équilibrée dans son programme de travail et dans les partenariats qu'elle cultive. C'est aussi une région où le développement des infrastructures semble attirer l'attention du monde économique. Mais le représentant de la Région estime que l'ORT se concentre trop sur le fret.

5.2 Études déconcentrées et études des ORT

5.2.1 Qu'est-ce qu'une étude de l'ORT ?

Le fonctionnement du partenariat régional, exposé précédemment (5.1), se traduit dans le mode de gestion des études régionales.

Mais, tout d'abord, comment définir vraiment une étude de l'ORT ? La liste des études financées par le guichet unique est à cet égard imprécise. Par exemple, la DRE Rhône-Alpes commente cette liste en indiquant qu'une grande partie des études qui y figurent n'avaient pas été lancées dans le cadre de l'ORT, et qu'en revanche, des études réalisées dans le cadre partenarial de l'ORT avec un comité de pilotage *ad hoc* ne figurent pas dans cette liste. Nous avons eu avec certains interlocuteurs des difficultés à aborder le sujet des études, considéré par eux comme sans grand lien avec les ORT.

L'enquête confirme cette difficulté puisque, à savoir si " une distinction est clairement faite entre études de la DRE et études partenariales " ou si " les deux sont gérées pareil ", les réponses divergent fortement, parmi les agents DRE comme parmi les partenaires, en ORT associatifs comme ailleurs, et 7 répondants refusent de choisir !

- Cette situation semble la conséquence de la fusion, dans la procédure de guichet unique, d'une procédure n'intéressant que le Ministère et les DRE (les études déconcentrées) et d'une procédure d'intérêt régional appuyée par le niveau national (les activités des ORT dont leurs études). Cet historique étant ignoré de nombreux acteurs y compris DRE.
- La présente évaluation porte sur l'ensemble du dispositif, incluant l'activité d'études déconcentrées mais non partenariales.

5.2.2 Quelles sont ces études ?

Parmi 91 études - ORT et DRE - terminées mais récentes, ayant bénéficié de financement du " guichet unique ", on en compte :

- 24 sur le transport de voyageurs (le reste concernant principalement le transport de fret) ;
 - Cette répartition ne surprend pas au regard des attentes du " la centrale " comme des acteurs locaux.
- 15 sur des points particuliers du territoire régional - accessibilité de tel point, liaison entre telles villes, etc. ;
 - Or ce type d'études, jugé utile par les partenaires externes comme par les agents DRE, ne se raccroche qu'artificiellement aux thèmes recommandés par la circulaire annuelle.
- 10 sur des problématiques d'intermodalité ;
 - Ce nombre semble conforme aux circulaires annuelles et aux attentes des acteurs locaux.
- 7 sur l'économie du secteur transport de marchandises ;
 - Ce thème semble ainsi assez peu traité au regard des objectifs initiaux du dispositif. Par ailleurs une seule étude peut être associée au thème " contribution du secteur au développement économique régional ".
- 4 sont explicitement reliées à la préparation de schémas ou démarches analogues ;
 - Ce nombre est faible ce qui rappelle que les schémas et textes analogues sont souvent préparés de façon séparée, voire concurrentielle, par les acteurs.
- 4 portent sur le fluvial (tous sujets confondus) ;
 - ... dont aucune sur l'impact des aides à ce secteur ;
- 2 intègrent explicitement la dimension internationale (au-delà de l'étude de flux transfrontaliers) ;
- 1 seule porte sur le transport des matières dangereuses ;
- 1 seule porte sur la contribution du transport au développement régional ;
 - soit trois thèmes qui ne semblent guère préoccuper les acteurs locaux des ORT, correspondants en DRE notamment, malgré leur mention dans les circulaires annuelles.
- 27 traitent de sujets difficiles à relier aux points de la circulaire annuelle ou aux demandes prioritaires exprimées dans l'enquête. Il s'agit principalement d'études descriptives, soit situées à la frontière du tour de table ORT - " les activités logistiques ", " les chargeurs " ... - soit zoomant sur une filière particulière " secteur automobile ", " agro-alimentaire ", soit relatives à un aspect du métier TRM et de l'organisation des entreprises : " les aires de réception et d'expédition ", " le cabotage " ...

Par conséquent, selon nous, moins de la moitié des études menées dans le cadre de ce dispositif, peuvent être rattachées nettement à l'un des points de la liste - déjà longue - de thèmes de la circulaire annuelle. Certains de ces points restent presque totalement boudés.

La corrélation semble meilleure entre les attentes des acteurs régionaux, DRE et externes, et les thèmes des études effectivement financées. C'est d'autant plus logique que le questionnaire est mené auprès des acteurs les plus actifs dans les ORT.

Au-delà de ce cercle d'initiés, on l'a dit (4.2.2), les attentes des partenaires du monde économique en matière d'études sont souvent faibles ou focalisées sur une demande d'outils pratiques - outils dont la carte des temps est l'archétype et qui ont assis la légitimité des ORT (Cf. 5.1.3). La notion d'outils n'exclut pas les études quand celles-ci fournissent des réponses directement liées aux préoccupations brûlantes des entreprises.

Ainsi, en Rhône-Alpes, l'étude sur la réduction des temps autres que la conduite qui a été un sésame efficace pour engager la conversation avec les unions professionnelles (FNTR, UNOSTRA, CLTI/TLF).

5.2.3 Comment sont choisis les sujets d'étude ?

La conduite d'études suit un calendrier dont les procédures de financement de l'État (guichet unique) sont, évidemment, un moment-clé. Selon que la DRE se concerte sur le programme d'études avec ses partenaires locaux avant ou après avoir consulté la centrale sur l'obtention possible d'un financement, les partenaires disposent d'un pouvoir d'orientation réel ou fictif :

L'essentiel des projets d'études sont formulés dans la tête des personnes de la DRE, en association avec leurs équivalents des CCI, de la CRCI et du Conseil Régional. Les sujets dépendent du réseau et des opportunités [responsable des études des transports de marchandises et logistique, DRE Midi-Pyrénées]

La programmation [des travaux de l'ORT] ça s'est passé entre [Untel, également de la DRE] et moi, là-dessus on a fait appel à des partenaires avec appel à d'autres propositions [à un stade où] en général on a dû tirer une cartouche, saisir la centrale d'une demande de crédits (...) [Correspondant ORT en DRE].

Le poids déterminant de la DRE dans le choix des sujets - avec éventuellement d'autres partenaires, selon le cas les CCI, la région ... - est le résultat de nombreux mécanismes, qui finalement arrangent la DRE sans être fortement contestés par les partenaires (parce que souvent peu motivés par les études) :

Très peu d'études sont proposées par les partenaires de l'ORT. C'est plutôt la DRE qui propose des thèmes d'études. On est obligés d'interpréter les problématiques conjoncturelles pour lancer, réaliser et informer sur les études. Je vois plusieurs raisons à l'absence de commande d'études de la part de la profession : la profession ne sait pas suffisamment qu'elle peut le faire, les entreprises n'ont pas de stratégies à long terme (en dehors des grandes entreprises qui sont au bureau de l'ORT), peu de transporteurs sont au bureau, l'opacité des circuits qui conduisent à l'aboutissement de l'étude, le service aménagement transports et la division routes et sécurité routière tirent beaucoup sur les crédits d'études et il reste peu de place pour des initiatives de petites études (qui sautent la plupart du temps face aux grandes études quand il y a des choix à faire) . La façon dont les études aboutissent est opaque : il faudrait pouvoir réserver des crédits d'études pour des interventions issues de la profession ou des partenaires de l'ORT (responsable de la division transports, DRE Midi-Pyrénées).

Le cas limite - mais fréquent - est celui où il n'existe pas d'ORT formalisé. Dans ce cas la DRE est par définition décideur unique, avec la centrale, des thèmes d'étude. Nous avons ainsi eu la surprise de trouver dans le bulletin de liaison des ORT un article sur une étude conduite par notre cabinet pour la DRE du Centre, sur un budget attribué par la DTT à la DRE, au titre de l'évaluation du transfert expérimental de compétence aux Régions sur les trains régionaux. Les autres acteurs concernés par le sujet (Conseil Régional, SNCF, RFF ...) n'étaient pas associés et l'étude ne leur a pas été présentée.

Dans cette situation où les parties intéressées sont potentiellement nombreuses, mais où les idées ne viennent pas spontanément des partenaires, l'ORT Pays de la Loire - producteur de nombreux travaux, pour lesquels il évite globalement le nom d'études - semble représenter un exemple de **marketing public efficace** (bien que l'animateur récuse toute comparaison à un bureau d'études) : il promeut des thèmes, en se basant sur son expertise du secteur et sa connaissance des acteurs, consultés ex ante ; il choisit en fin de compte les thèmes à traiter en fonction de l'accueil des financeurs potentiels.

Quand il y a une demande de partenaires, qui vient du terrain, on investit avec les universités (...), on travaille avec des jeunes chercheurs motivés, pas très chers, pour débroussailler des thèmes de recherche. Ensuite, si l'outil s'avère utile, on investit, et si en l'appliquant en Pays de la Loire on voit qu'il est utile, on le diffuse systématiquement (...) - la plupart des actions ont été menées avec d'autres ORT. (...) Tous les travaux qu'on a engagés correspondent à des attentes. (...).

Mener des actions comme ça, ça dérange ! La carte des temps, il y a eu une réaction [négative] de la profession : " s'il y en avait besoin, ça existerait déjà ". [Ce n'est] pas parce qu'une action suscite des réserves !... [qu'il faut y renoncer]. Ce que je constate c'est qu'il y a une demande. (...)

On avait très peu de moyens, on s'est dit, on ne va pas faire des travaux qui ne servent à personne. La première chose qu'on a fait [aux débuts de l'ORT], on a bloqué en deux groupes, toute une après-midi, tous les acteurs voyageurs et tous les acteurs marchandises, administratifs ou privés, on a travaillé sur ces attentes, brainstorming [que] le directeur de la division urbaine du CETE de Nantes a mené (...) de main de maître, il y avait des petits cartons. (...)

En permanence, lorsqu'on édite quelque chose, on téléphone, on demande l'avis, pour avoir des retours.

Ce positionnement exige un art de l'équilibre et un sens de la nuance certains :

Au niveau des statuts, on ne mène que des actions dont personne ne veut [= que personne ne propose de faire lui-même, notamment pas] le CETE. On ne mène aucune étude pour ne pas concurrencer les bureaux d'étude ou les CETE.

De plus, cette démarche, si elle relève clairement du marketing public, n'en est pas moins éloignée de la culture de fonctionnement de l'État, ce qui ne peut que causer de fréquents frottements avec la centrale.

Cette distance culturelle et le poids moindre de la demande de l'État dans les décisions d'études, peuvent être reliés à la part modeste de l'État dans les financements :

La part des subventions de l'État est restée relativement marginale

à l'inverse du cas de la Picardie où l'animateur ORT (DRE) veille à garder le pouvoir financier sur l'ORT :

L'année dernière l'État était le financeur principal, cette année l'État sera le financeur principal assez difficilement, [il est] minoritaire pour les seuls crédits " guichet unique ", ça a pu être récupéré grâce à la DAEI.

5.2.4 Comment sont menées et utilisées les études ?

L'examen par les évaluateurs du cas d'une dizaine d'études régionales s'est avéré poser plus de problèmes pratiques que prévu, en raison de la faiblesse du lien entre la conduite des études et l'activité des ORT.

Ce qui est en soi une première observation significative : dans beaucoup de cas (non pas tous), la prise en charge d'une étude par une seule institution (DRE, Région ou autre), ou la large délégation à un bureau d'études, sont des obstacles évidents à la valeur de l'étude - utilité potentielle à court et long terme, rapportée au coût investi - autant qu'à sa diffusion et à son appropriation par le tissu régional des transports. Le risque est que, une fois le financement obtenu et les résultats en main de l'acteur le plus intéressé, l'incitation au partage des résultats devient faible voir inexistante.

Dans le cas déjà cité des Pays de la Loire, c'est le financement a posteriori des recherches par son extension à d'autres régions, ou par la commercialisation de sous-produits, qui oblige l'ORT à investir dans l'aval de l'étude.

Dans l'ensemble, nous observons un **faible investissement des acteurs régionaux (y compris parfois de la DRE)**. Ce faible investissement ne fait pas obstacle à la qualité " intrinsèque " de l'étude, grâce aux compétences techniques externes mobilisées, mais menace de rendre l'étude inutile.

Quelques exemples de processus d'études :

- Un modèle très simple des flux de voyageurs, REFLET (1 puis 2), a été mis au point à l'ORT Pays de la Loire et utilisé sur des projets d'infrastructures. Bien accueilli sur place et par le Ministère, il a pourtant fait par la suite l'objet des vives critiques méthodologiques d'une mission d'expertise envoyée par Paris, ce qui a fait obstacle à la diffusion de REFLET 2 auprès d'autres ORT.

- Le cabinet MVA a mené avec l'appui du Ministère une démarche de modélisation des flux de voyageurs dans plusieurs régions, avec une méthodologie plus ambitieuse mobilisant des budgets et des temps importants. Par exemple en Picardie, une personne de la DRE était la principale porteuse de ce projet qui n'a pas suscité d'intérêt des partenaires du monde économique ; la Région de son côté a acheté au même bureau une modélisation pour le schéma régional de transports collectifs (plus de 2 MF au total ?). En Picardie comme dans d'autres régions, cette démarche ne semble pas avoir produit de résultats utilisables, le bulletin de liaison s'est d'ailleurs fait l'écho de travaux méthodologiques plus que d'applications. En admettant que la compétence des intervenants techniques est attestée, c'est la maîtrise d'ouvrage de ces études qui a été déficiente.
- L'étude menée par Eurosirris en 1997 pour l'ORT Midi-Pyrénées sur " les perspectives du transport combiné en région Midi-Pyrénées " faisait suite à un souhait fort des partenaires publics : État et Région, avec un intérêt réel d'autres partenaires favorables au développement de la plateforme logistique Eurocentre à Castelnau-d'Estretfonds - candidate pour être une plate-forme de niveau européen en transport combiné.

L'étude s'est avérée d'un pilotage difficile ; très approfondie sur le transport combiné en général, elle contient peu d'information spécifique à la région (faible nombre de contacts sur place), et en fin de compte n'a pas permis d'aplanir la différence de points de vue entre acteurs :

Sur cet enjeu d'un pôle toulousain logistique, le groupe de pilotage est partagé entre les opérateurs qui, avec une vision de gestionnaires et raisonnant plus sur le court terme, sont sceptiques sur le pouvoir d'entraînement de l'amélioration du système de transport combiné sur le devenir logistique de l'agglomération toulousaine, et les organismes publics soucieux de l'aménagement du territoire mais qui manquent d'éléments concrets pour dégager une stratégie à long terme (...) (compte-rendu de la réunion finale du comité de pilotage du 15 juin 1998).

- L'ORT Pays de la Loire a conduit une recherche sur le potentiel d'une remise en service de la voie ferrée Niort-Fontenay-le-Comte, à la demande d'acteurs publics. La faiblesse de l'avantage apportée par le fer a amené l'ORT à imaginer - allant au-delà de son cahier des charges - une autre solution partiellement en site propre, qui, répondant à des critères de pertinence reconnus, mais pas aux attentes politiques des commanditaires, a dû être gommée du rapport final.
- L'ORT Picardie a financé et délégué une étude qui ...

devait être prospective pour un schéma régional des plates-formes logistiques en Picardie. Le bureau d'études a rendu des conclusions qui ont été un petit peu réfutées par la CCI de l'Aisne [peu favorisée par ces conclusions : elle n'avait en fait pas répondu à l'enquête]. On a proposé de faire une " monographie ", une réactualisation en fait, pour mettre en avant le fait que chacun serait enquêté, l'exhaustivité. [Monographie qui a été réalisée directement par la CRCI].

Dans ces différents exemples de démarches d'études, aucun des obstacles rencontrés n'est spécifique au fait d'être en régions, ou à la gestion partenariale des ORT.

Le débat entre acteurs suite à l'étude Eurosiris est caractéristique de toute démarche de décision collective quand les critères diffèrent - et il est difficile à tout intervenant technique (bureau d'études) de fournir une réponse suffisamment précise à une question très ouverte faute d'accord sur les critères. L'étude est, dans un tel cas, une étape utile dans une réflexion qui s'est poursuivie depuis : décisions pas à pas, autres études ... De même pour l'étude sur la logistique en Picardie : le défaut de qualité de la première étude, lié à une mobilisation insuffisante des acteurs non-amiénois autour de l'étude, a débouché précisément sur une remobilisation et une nouvelle étude qui, pour un coût externe minime, semble avoir satisfait les acteurs.

Le cas de la modélisation illustre quant à lui le conflit des échelles de travail : une modélisation légère, aux ambitions méthodologiques modestes, voit son développement bloqué par le réseau technique national pour ces mêmes motifs méthodologiques, tandis que les démarches promues par les acteurs techniques nationaux s'ensablent, faute d'adéquation aux besoins et aux possibilités de concours des acteurs régionaux.

5.2.4 Comment s'articulent observation régionale et observation sociale ?

La démarche d'observation sociale des transports / Observatoires Sociaux des Transports est pilotée directement par la DTT et non par le SES. Elle est hors champ de la présente étude d'évaluation.

La différence entre les deux notions est en général connue dans les régions.

Cependant les points d'articulation entre OST et ORT sont multiples :

- Les crédits OST sont inscrits dans les demandes de financement et les attribution de crédits au titre du " guichet unique " ; l'observation sociale des transports constitue l'un des points de la liste de thèmes proposés par la circulaire annuelle aux DRE ;
- Au sein de la DRE, thématiques sociales et économiques concernant les transports sont souvent associées dans les mêmes services :
 - En Pays de la Loire, l'animateur affecté à mi-temps par la DRE à l'ORT - Alain Gaudefroy - consacre son autre mi-temps à l'OST.
 - En Midi-Pyrénées, les interlocuteurs DRE ne savent guère définir la place de l'OST dans l'organigramme (absence de responsable/animateur OST).

Quant au contenu, il apparaît que l'ORT intègre des thématiques sociales dans son programme de travail, en particulier parce que deux organismes de formation font partie du bureau - organismes qui pilotent, en compte propre, une observation de l'emploi/formation du secteur des TRM en région. La distinction entre les deux observatoires est donc difficile à opérer.

- La plupart des problématiques qui motivent les professions du transport ont une dimension " sociale " évidente, au sens de l'organisation du travail : que ce soient le respect des temps minima d'acheminement, les temps autres que la conduite, la promotion du métier pour le recrutement de chauffeurs, etc. Les ORT ont d'ailleurs été créés dans une période de tension sociale dans le TRM.

La mise en œuvre du dispositif ORT est donc fortement liée, dans les régions, à l'observation sociale des transports.

5.3 Les correspondants ORT dans les DRE : l'articulation délicate entre Centrale et partenaires

5.3.1 ORT ou DRE ? l'incertitude de vocabulaire révèle l'autonomie limitée des ORT

Lors de la réalisation de cette étude, en enquêtant dans les régions, nous avons régulièrement buté sur une difficulté de vocabulaire : quand faut-il employer le terme " ORT ", quand faut-il employer le terme " DRE " ? Telle étude est-elle faite par l'ORT ou par la DRE (Cf. 5.2.1) ? Telle personne agit-elle en tant que membre de l'ORT ou qu'agent de la DRE ? Physiquement, tel lieu, où est organisée telle réunion, est-il l'ORT ou la DRE ?

Cette difficulté n'est pas propre à notre étude.

Quasiment absents, à titre d'exemple, d'Internet¹⁵, les ORT ont très peu de visibilité externe dans la plupart des régions. Le label ORT n'est connu - et reconnu - que d'un milieu étroit, par exemple, il est connu des représentations professionnelles bien plus que des professionnels eux-mêmes. L'enquête réalisée pour cette évaluation est trompeuse à cet égard : n'y ont répondu, pour l'essentiel, que des personnes parmi les plus impliquées dans la vie des ORT¹⁶.

Dans les écrits issus du Ministère ou des régions, les termes DRE ou ORT alternent parfois pour désigner une même réalité.

Non que la distinction ne soit faite par personne - en fait, elle est interprétée différemment par chacun, non seulement d'une région à l'autre, mais aussi à l'intérieur d'une même région.

En particulier, certains partenaires évoquent l'ORT comme une structure en soi alors que certains agents DRE le décrivent comme une interface, un point de contact entre la DRE et l'extérieur.

5.3.2 La reconnaissance d'une diversité de préoccupations est un pas vers un bon fonctionnement partenarial

Le clivage entre les préoccupations de l'État et celles des partenaires économiques se manifeste fortement, même sur le dénominateur commun qu'est censée être l'observation.

En Rhône-Alpes, tous les acteurs que nous avons rencontrés (y compris la DRE) constatent un décalage entre les objectifs énoncés par l'administration centrale et les intérêts des acteurs régionaux. L'OITC plaide ainsi pour une marge d'interprétation importante au niveau régional par rapport aux thématiques définies en interne par le MELTT. La vision des ORT par la DAEI/SES est jugée " très État " ou " très top-down ". Une de nos interlocutrices à la DRE a plaidé pour l'implication d'autres directions centrales comme la DTT ou la DGUHC.

¹⁵ Une recherche menée par nous en mars 2000 à l'aide de des moteurs Nomade, Voilà, Lycos, Infoseek, Excite, Altavista, HotBot, CNET, Inktomi (Yahoo), nous avait permis d'identifier seulement trois adresses URL de pages mentionnant les ORT, dont deux références dans la base documentaire interne du Ministère.

¹⁶ C'était un choix conscient des évaluateurs, dû au grand nombre de questions posées sur les ORT.

En Rhône-Alpes, un partenaire régulier exprime ainsi le sentiment que ses vis-à-vis à la DRE font ce qu'ils peuvent, mais doivent suivre des directives impulsées par l'échelon central.

Si une " monoculture statistique " ministérielle est, de ce fait, regrettée, la place dominante des statistiques dans les préoccupations de l'administration centrale est admise : le projet de développement d'un pôle statistiques au sein de cet ORT en est l'illustration (Cf. 5.1.5). La DRE considère même qu'elle a joué un rôle pionnier dans l'exploitation des DADS. Mais ce ne peut être le seul objectif des ORT, si l'on veut intéresser les partenaires transporteurs ou chargeurs.

Or les aspects plus pratiques semblent, d'après ces acteurs, ignorés par la DAEI/SES, dont l'absence de soutien sur ces questions nous a été citée à deux reprises.

En Midi-Pyrénées une convention spécifique a été signée en décembre 1997, suite à des recommandations formulées par les services centraux du Ministère, entre la DRE et l'association ORT.

CONVENTION RELATIVE À LA COOPÉRATION ENTRE L'ORT MIDI-PYRÉNÉES ET LA DRE MIDI-PYRÉNÉES - EXTRAITS

Article 1 : Motivation de la coopération entre l'ORT et la DRE

La DRE apporte un soutien matériel à l'ORT dans la mesure où celui-ci, par son caractère partenarial, l'aide à atteindre les objectifs fixés par le Ministère des Transports en matière de concertation et d'échange d'informations avec les partenaires locaux des transports de voyageurs et de marchandises (entreprises, collectivités publiques, organismes consulaires ...).

Article 2 : Aide apportée par la DRE

L'aide apportée par la DRE se compose :

D'une subvention annuelle de fonctionnement dont le montant est fixé en fonction des crédits délégués à cet effet par le Ministère de l'Équipement et des Transports ;

D'une aide en nature apportée par le personnel de la DRE :

- Tâches matérielles de secrétariat de l'association (mise en forme des dossiers de convocation et compte-rendu des réunions, suivi des cotisations et de l'exécution du budget, suivi de gestion, diffusion des publications et notes d'information)

- Mise à disposition de statistiques, rapports d'études, ... destinés à être diffusés sous le timbre de l'ORT et sous réserve de l'accord du bureau de l'association, aux membres de l'ORT et au grand public

- Mise à disposition de son adresse postale et téléphonique pour la réception du courrier et siège social installé dans les locaux de la DRE

Ces tâches sont réparties entre les agents de la DRE en fonction des disponibilités et des compétences de chacun sans que cette répartition soit fixe ni qu'aucun agent de la DRE soit exclusivement affecté à l'ORT.

Article 3 : Engagement de l'ORT

L'ORT encourage la participation de ses membres aux actions d'étude et d'animation initiées dans le domaine des transports.

L'ORT diffuse dans ses publications les études, statistiques, ... produites par la DRE et utiles à ses membres.

L'ORT organise des actions de concertation entre l'ensemble des partenaires du transport dans le but de favoriser des actions de progrès.

La relation triangulaire Ministère - DRE - partenaires y est fort clairement exposée, l'ORT étant assimilée à la collectivité des partenaires - la rédaction des extraits ci-dessous ne laissant pas supposer que la DRE est elle-même membre de l'ORT.

Cette convention explicite les objectifs propres de chaque membre sans prétendre en faire des objectifs partagés, par exemple :

- ❖ le Ministère a besoin d'un point de contact avec le milieu des transports (art. 1), et charge la DRE de maintenir ce point de contact en coopérant avec l'ORT ;
- ❖ la DRE a besoin de voir diffusées les études et statistiques qu'elle produit et demande à l'ORT de s'engager à contribuer à cette diffusion (art. 3) ;
- ❖ la DRE souhaite voir " des actions de progrès " ce qui se réfère à son rôle réglementaire et de régulation sociale (art. 3) ;
- ❖ si les objectifs de l'ORT ne sont pas explicités, autonomie est laissée au bureau de l'association pour apprécier de l'utilité des informations apportées par la DRE, ce qui sous-entend que ce bureau a ses critères qui ne sont pas ceux de la DRE.

Cette reconnaissance, inscrite dans une convention, de la diversité des attentes autour d'une même structure, est a priori un facteur de réussite de la coopération¹⁷.

¹⁷ Cette appréciation de notre part doit cependant être lue avec recul. L'évaluateur a en effet tendance à apprécier d'autant plus positivement l'action publique qu'elle est structurée de façon évaluable - par exemple, que les objectifs sont clarifiés. Il peut y avoir là une source de biais d'appréciation.

5.4 L'action d'animation de l'administration centrale

Par rapport aux objectifs impartis à l'animation nationale et à l'effectivité des moyens qui lui ont été alloués, les réalisations apparaissent inférieures aux attentes sur au moins trois points :

- l'échange d'expériences entre ORT (Cf. 5.4.1 infra) ;
- les coopérations entre ORT (5.4.2) ;
- la régulation du dispositif ORT dans son ensemble (5.4.3).

À y regarder de plus près, ce bilan décevant concerne les années récentes plus que la période de lancement (1993-96), bien plus positive. Un agent du Ministère estime que ...

Ça correspond peut-être à la création du SES, ils ont cessé de jouer ce système [d'échanges d'expériences]. C'est une question de pouvoir, ils avaient l'impression de perdre un certain pouvoir.

Le SES - plus sans doute que l'OEST qui pilotait auparavant les ORT - met l'accent sur les études et plus encore sur l'utilisation des enquêtes nationales. Dans ce contexte, et de la part de l'animation, prendre du recul et laisser à la disposition des acteurs régionaux les aspects touchant à la dynamique propre des ORT, pouvait être un moyen de laisser se poursuivre cette dynamique propre.

Sur la base d'une typologie des activités ORT distinguant " enquêtes (diffusion) / études demandées par le national / études demandées par les partenaires ORT, animation et concertation locale ", la nécessité d'avoir une coordination nationale apparaît surtout pour les deux premiers types d'activités. Cela explique que les partenaires en Midi-Pyrénées, par exemple, n'aient jamais évoqué le rôle de la Centrale (ils ne la connaissent pas). Cela explique aussi que les acteurs DRE dans la même région considèrent que le rôle essentiel du Pôle études déconcentrées (Erwann Minvielle) soit l'interface budgétaire - délégation de crédits de fonctionnement essentiellement, délégations de crédits études éventuellement.

Avec une segmentation aussi nette des centres d'intérêt entre ceux du national et ceux régionaux, la difficulté pour les acteurs DRE est de justifier de demandes financières pour les activités que le Pôle études déconcentrées connaît finalement très mal - études régionales, animation/concertation - activités sur lesquelles la DRE joue sa légitimité vis-à-vis de ses partenaires - par exemple en obtenant des crédits supplémentaires pour la diffusion en plus grand nombre de la nouvelle Lettre de l'ORT Midi-Pyrénées.

S'il est le fruit du dispositif institutionnel actuel, le découpage entre activités d'intérêt national et d'intérêt régional ne correspond donc pas aux besoins des acteurs régionaux. Si bien qu'aujourd'hui, des attentes sont clairement partagées par tous les partenaires des ORT en régions (DRE ou externes) vis-à-vis de l'animation nationale.

5.4.1 L'échange d'expériences entre ORT

La réunion semestrielle et le bulletin de liaison – deux moyens de coordination qui restent ignorés d'une partie des partenaires externes¹⁸ – participent à l'animation inter-DRE et contribuent à la visibilité au dispositif ORT, sans pour autant représenter un échange inter-ORT à la hauteur des objectifs, à en juger par les réactions d'animateurs d'ORT (DRE) comme de partenaires extérieurs.

Ce qui est dommage, c'est qu'il n'y a aucune mise en commun des ORT, aucun échange. Champagne-Ardenne a édité un guide des transporteurs, très bien fait ... on ne n'est pas appuyés dessus. [un représentant du transport routier dans une autre région]

Dans le bulletin des ORT, on voit toujours les actions phares et on ne voit pas les actions qui ne marchent pas. Je viens du milieu de la formation professionnelle où on parlait de tout : les échecs doivent servir d'expérience (animatrice ORT Midi-Pyrénées)

Le bulletin peut apparaître comme orienté " plaquette, outil de valorisation ", donc peu riche en " bons tuyaux " pour les acteurs des ORT.

Il est cité par plusieurs acteurs internes comme un outil de communication important. Il est lu par plusieurs acteurs externes au Ministère. Une CRCI le cite comme " intéressant ", un acteur SNCF indique :

On a le bulletin des ORT que je feuillette très rapidement. J'ai connaissance [de ce] que d'autres fonctionnent différemment. On regarde un petit peu les études qui sont menées sur d'autres régions.

L'animatrice de l'ORT Midi-Pyrénées mentionne le bulletin national comme partie intégrante de ses obligations (faire remonter régulièrement des informations sur la vie de l'ORT). Le support apparaît dans cette région comme peu stimulant pour le réseau et les partenaires (peu d'appels suite à la parution d'articles) mais comme un outil essentiel d'une bonne entente avec la centrale.

De même, en Rhône-Alpes, aucun des acteurs (externes ou État) rencontrés n'a évoqué le bulletin, alors qu'ils citent largement les fiches pratiques de 4 pages produites par l'ORT local.

Les réunions semestrielles sont principalement consacrées à une information descendante, à en juger par certains ordres du jour (Cf. 3.2.2 supra) et compte-rendus que nous avons consultés, ainsi que par celle à laquelle nous avons assisté (23 juin 2000). Les représentants des directions centrales constituent une grande part des participants, et les partenaires externes ne sont pas représentés, sauf ponctuellement.

Ce sont des réunions internes au Ministère de l'Équipement. C'est dommage que lors de ces réunions, il n'y ait pas d'ouvertures sur des membres de la profession ou sur des partenaires des ORT : ces gens-là ont des choses à dire vis-à-vis des administrations centrales. On a du mal à entendre le transporteur de base (responsable division transports, DRE Midi-Pyrénées)

¹⁸ Même parmi les partenaires externes répondant au questionnaire, tous impliqués dans les ORT, deux sur cinq " ne savent pas vraiment ce qu'il y a dans ce bulletin " (6 sur 15, question 12a).

Même avec la composition actuelle, l'exercice de brainstorming mené le 23 juin a démontré un **potentiel d'échanges et de créativité réel**. S'il est si **peu mobilisé**, cela peut s'expliquer par une difficulté de la centrale à maîtriser un foisonnement de normes de fonctionnement régionales, autant que par la grande prudence des correspondants ORT, qui, pour garder la maîtrise de leur jeu partenarial en région, ont intérêt à ne pas trop en dire à la centrale sur la vraie vie des ORT. Une telle situation n'est pas exceptionnelle, elle découle de l'ambiguïté de la décentralisation à la française avec " l'Etat en régions " : les personnels DRE sont bel et bien régionaux - leur carrière se déroule souvent en presque totalité dans une même région - mais leur argent passe par Paris.

Que des demi-journées thématiques soient prévues à l'avenir dans l'ordre du jour des réunions semestrielles, est apprécié par des acteurs de l'ORT Rhône-Alpes comme un pas en avant vers des échanges plus utiles.

En Midi-Pyrénées, et alors même que la DRE et la région ont des collaborations qui peuvent être interrégionales (Cf. 5.4.2), les partenaires contactés sont **demandeurs d'échanges dépassant les frontières de l'administration** :

Ce serait intéressant de savoir ce qui se fait dans d'autres ORT, on pourrait avoir des idées. Nous n'avons pas eu à ce jour de compte-rendu des réunions semestrielles. Nous avons par contre des échanges entre représentants régionaux de l'AFT-IFTIM membres d'ORT. Nous avons reçu le bulletin d'information de l'ORT PACA, cela nous a convaincu de changer notre propre support et cela nous a donné des idées de contenu (partenaire ORT Midi-Pyrénées)

J'ai le sentiment que les Observatoires n'échangent pas beaucoup entre eux. Chacun fait sa cuisine, la montre et puis c'est tout. On n'a pas le réflexe de contacter les autres ORT lorsque quelque chose se monte en région (animatrice ORT Midi-Pyrénées)

L'ORT est un instrument politique intéressant pour un DRE. Le DRE Midi-Pyrénées s'était engagé devant le Préfet de Région à travailler en concertation avec les régions Languedoc-Roussillon et Aquitaine. C'est la raison pour laquelle l'AG annuelle de l'ORT en juin dernier a été organisée en concertation avec ces deux régions (AG Grand Sud-Ouest). (animatrice ORT Midi-Pyrénées)

Il faudrait des réunions des élus ORT au niveau national : il faudrait que les présidents et les vice-présidents des ORT soient représentés et que ce ne soit pas seulement les fonctionnaires qui définissent la stratégie et réfléchissent sur les ORT au niveau national (partenaire ORT Midi-Pyrénées).

Un soutien méthodologique par le niveau national est parfois espéré par le réseau. Les uns estiment qu'il vient peu (Midi-Pyrénées, à propos du transport régional de voyageurs) ; et de fait un acteur au Ministère estime que la méthodologie des études relève des bureaux d'étude auxquels on fait appel, non de l'administration centrale - responsable, elle, de la méthodologie des enquêtes statistiques.

Cependant, un responsable d'ORT estime que ...

Le SES a toujours été prêt à nous aider. Il semble même qu'ils sont demandeurs. Il n'y a jamais eu de réserve par rapport à une assistance technique.

En conclusion, la **dynamique d'enrichissement mutuel du réseau semble faible**, les outils existants ne suffisant pas ou plus, depuis 96-98, pour la maintenir. Il manque des relations interpersonnelles entre animateurs ORT, que les réunions semestrielles top-down ne favorisent pas suffisamment. La rotation des animateurs fragilise également la création de ces relations. **Enfin, cela joue sur les possibilités de coopération interrégionale** : des régions sont appelées à piloter des études qui peuvent également concerner des régions limitrophes, sans que celles-ci soient associées.

5.4.2 Les coopérations interrégionales des ORT

Ces coopérations existent parfois ; ainsi, dans le cadre de l'observatoire des trafics pyrénéens, l'ORT Midi-Pyrénées est associé aux ORT Aquitaine et Languedoc-Roussillon. Historiquement, le principal exemple est sans doute la diffusion de l'outil "carte des temps de parcours" repris par plusieurs ORT ou DRE.

Les coopérations internes à l'administration sont sans doute plus fréquentes - incluant les services des Conseils Régionaux plus facilement que les représentations professionnelles de différentes régions. Dans le cadre du programme communautaire Interreg II C, quatre études ont été lancées et portent sur "les besoins d'interconnexion des régions du Sud-Ouest de l'Europe et optimisation des réseaux d'infrastructures, dans une approche multimodale". Le comité de coordination, animé par la Diputacion General de Aragon, rassemble la Région Midi-Pyrénées, la Région Limousin, la Région Alentejo (Portugal), la DRE Midi-Pyrénées, en partenariat avec la Région Aquitaine, les Universités de Toulouse, Saragosse et Lisbonne et les opérateurs ferroviaires des trois pays.

Et dans un exemple, toujours en Midi-Pyrénées, on constate que **des partenaires consulaires souhaitent une réunion entre ORT sur un sujet précis, et que la DRE s'y oppose** :

PV du CA du 16/12/96 (lancement de l'étude transport combiné en Midi-Pyrénées)

(...) " Monsieur Pitié (DRE) précise que le rapport Daubresse non encore publié est susceptible d'orienter vers un schéma de transport combiné avec un nombre limité de plates-formes d'envergure européenne. On estime à moins de 10 les plates-formes susceptibles de répondre aux questions de classement.

Plusieurs remarques sont formulées : (...)

Monsieur Fines (CRCI) signale la forte présence de certaines régions dans le débat alors que chez nous les réactions restent à notre niveau (presse locale). Il souhaite que soient développées des capacités de proposition et suggère de saisir la Datar et d'organiser une réunion avec d'autres ORT pour se positionner en matière d'orientation transports en intégrant tout ce qui est politique européenne.

Monsieur Pitié (DRE) précise que l'ORT est plutôt en situation de fournir des éléments d'observation à ceux qui peuvent intervenir "

L'action attendue par le représentant de la CRCI - un positionnement commun des ORT sur les orientations transport - dépasse, bien entendu, la mission fixée par les textes ministériels pour le dispositif ORT.

L'intervention n'en souligne pas moins que, dans les problématiques transport-logistique, la dimension locale interagit avec des échelles plus larges, ici interrégionales et européenne, si bien qu'un ORT sans relations de réseau avec les autres régions est mal armé pour les traiter.

De la même façon, des acteurs en Pays de la Loire souhaiteraient des collaborations interrégionales sur des sujets précis, comme la liaison Nantes-Lyon.

5.4.3 Impulsion et régulation du dispositif par l'administration centrale

Initialisé par un nombre assez grand de textes fondateurs, cohérents entre eux, le dispositif ORT semble plutôt, depuis 1996 environ, laissé en roue libre, à la notable exception des données statistiques et des études déconcentrées de l'administration centrale - sujets qui ne sont pas centraux pour les partenaires. Ainsi :

- Les circulaires annuelles portent presque uniquement sur les études ;
- La note du chef du SES du 12 novembre 1998 n'a pas de statut réglementaire et propose des perspectives ou sujets de réflexion pour l'amélioration du dispositif, plus que des normes ; de plus l'essentiel de la note est consacrée aux travaux statistiques et aux études.
- Le bulletin de liaison n'a plus comporté d'éditorial à partir du n°8 (janvier 1998).

De fait, interrogés dans l'enquête sur la façon dont le SES coordonne, le réseau des ORT, les DRE ni les partenaires n'identifient cette fonction.

Les représentants des DRE attribuent au SES trois moyens d'intervention principaux : l'organisation d'échange d'expériences entre ORT (13 réponses en ce sens sur 15 questionnaires), la production de statistiques communes aux différents ORT (12/15) et la capacité à choisir les opérations que le Ministère accepte ou pas de financer (8/15). Ils ne constatent pas que le SES leur donne des instructions sur le programme de travail (3/15) ou l'organisation de la concertation (1/15).

Les acteurs externes à l'Etat ont, eux, une faible visibilité du rôle du SES, les réponses " peut-être " dominant, sauf sur l'échange d'expérience (9 " oui " sur 15) et les statistiques (7/15)

Or il nous a semblé constater une vraie demande pour un pilotage national qui capitalise sur les expériences réussies dans les régions.

L'enquête ne traduit guère cette demande, qui vient au second plan par rapport au besoin d'un fonctionnement réussi dans la région elle-même.

Mais les entretiens approfondis témoignent d'une attente d'appui non seulement financier, mais aussi décisionnel, personnel, en contenu. Ainsi en Pays de la Loire (où l'ORT a un souci marqué d'autonomie par rapport à la DRE) :

L'ORT est une bonne trouvaille, un lieu où l'on peut rendre service aux partenaires régionaux, mais il doit être un peu épaulé par le ministère. Il faudrait que son soutien soit plus visible ou plus affirmé. [Représentant de la CRCI].

Il est bon que les initiatives viennent du terrain, quitte à ce que les bons projets soient soutenus et relayés en haut. [Représentant de la FNTR].

Il manque une circulaire pour cadrer les orientations, la déontologie des ORT. Elle serait bien sûr à discuter avec les DRE. (...) Il y a eu une circulaire qui a précisé comment devaient fonctionner les Observatoires Régionaux de la Sécurité Routière (...) Elle a été proposée par l'État aux DRE et n'a été signée qu'après consultation des DRE [Représentant de la DRE].

En outre, si les acteurs sont régionaux, les problèmes dont ils débattent sont rarement spécifiques à la région. L'analyse des thèmes d'étude des ORT en témoigne ; les acteurs eux-mêmes en sont conscients¹⁹.

Les indications données par le chef du SES (note du 12 novembre 1998, déclarations en réunions, lancement de la présente étude) montrent que **cette préoccupation exprimée en régions est cohérente avec le souci du niveau national d'améliorer le dispositif.**

Reste que les points de vue de la centrale, des DRE, et des partenaires externes, seront sans doute différents sur le contenu de cette amélioration. Le point de vue des DRE est marqué par leur place dans le dispositif actuel, où elles sont interfaces uniques entre la Centrale et les partenaires.

L'épisode de la création de l'ONT est intéressant, car il a remis en question cette place d'interface unique.

5.4.4 Les relations DRE-Centrale et le rôle éventuel de l'ONT²⁰

Le rapport de force entre DRE / fonction études économiques et statistiques, et administration centrale / SES est doublement affecté :

- en faveur des DRE, par la présence à leur niveau des partenaires ;
- en faveur du SES, par son rôle dans l'octroi de crédits de fonctionnement aux ORT.

La création d'une structure partenariale de niveau national, l'ONT, constituait donc un rééquilibrage potentiel en faveur du niveau central, par rapport à l'intention initiale. Cette création a suscité des questions des correspondants ORT dans les DRE, ce qui amène le chef du SES à préciser en réunion semestrielle des correspondants, le 19 décembre 1997 :

L'ONT est une association loi 1901, conçue comme une instance de dialogue avec les professionnels. À la suite de la demande des ORT, le SES diffusera les statuts de l'ONT et proposera au bureau de l'ONT d'étudier la manière d'associer les ORT aux travaux de l'ONT (en fonction des sujets traités dans les assemblées plénières).

Bien que les structures ONT et ORT soient partenariales, le SES se place ainsi en position d'intermédiaire entre ONT et ORT.

Si cela peut enlever du poids aux DRE par rapport à la centrale, cela peut aussi avoir un avantage pour elles dans leur rapport avec les autres partenaires régionaux de l'ORT, quand ces partenaires ne sont que des émanations de décideurs nationaux ; cela est évoqué dans la même réunion, lors du tour de table :

¹⁹ Seulement deux répondants sur 30 approuvent " tout à fait, certainement " la proposition selon laquelle " les problèmes sont spécifiques à chaque région ".

²⁰ Il ne s'agit ici que d'indications. Le fonctionnement de l'ONT n'est pas dans le champ de l'étude et nous n'avons pas interviewé de responsables ou acteurs directs de l'ONT.

La plupart des ORT se plaignent de l'attitude de la SNCF [probablement en matière de transmission de données produites par elle] et se demandent si des contacts au sein de l'ONT ne seraient pas à même de résoudre les problèmes posés.

On pourrait imaginer sur cette base deux scénarios de fonctionnement :

- ❖ Comme les ORT, l'ONT est de nature partenariale ; les niveaux régional et national ne sont pas hiérarchisés ; les buts sont les mêmes mais les échelles diffèrent ; des collaborations sont possibles au coup par coup. C'est le scénario implicitement retenu (Cf. intervention d'Yves Robin citée supra).
- ❖ Leurs objectifs et leur composition étant similaires, l'ONT fédère au plan national les ORT dont il devient la " tête de réseau ". Ce scénario n'a apparemment pas été envisagé jusqu'à maintenant.

En pratique, on s'acheminerait vers un troisième scénario où l'ONT serait essentiellement une instance de discussion, sans réelle valeur ajoutée en termes d'études ou d'outils. Actuellement les actions décidées par l'ONT se limiteraient à un soutien à deux travaux de recherche universitaires. La portée de l'interaction possible avec les ORT en est limitée.