

6. LES RÉSULTATS ATTEINTS PAR LES ORT

6.1 Les études menées : pertinence et qualité

Dans la présente évaluation, nous disposons principalement de deux outils pour apprécier la qualité, au sens le plus large, des études menées :

- Les évaluateurs ont examiné les cas de 10 études, conduites dans les 5 régions Picardie, Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Pays de la Loire ;
- Les 30 acteurs internes et externes répondant au questionnaire ont en particulier donné leur avis sur ce sujet (questions 8 et 9 principalement).

Les entretiens menés dans les 5 régions pré-citées auraient également dû enrichir cette partie de l'évaluation mais, dans la plupart de ces entretiens, il a été difficile d'aborder cette question en raison de la faible connexion entre études et autres activités de l'ORT. La question de la fiabilité des études a donc été un point pratiquement ignoré des entretiens menés, et aussi des documents écrits : cela suggérait que globalement elle ne semblait pas poser problème dans le fonctionnement quotidien.

Toutes ces investigations conduisent de façon convergente à trois grandes conclusions :

- Les sujets des études correspondent assez bien aux souhaits des acteurs, DRE ou externes ;
- Les réponses qu'elles apportent ont un bon niveau de fiabilité et un bon rapport qualité-prix ;
- L'utilisation de leurs résultats est modeste dans la région où elles ont été menées et très faible en-dehors de la région, alors même que les thèmes traités ont en général une portée plus que régionale.

La grille de notation de la qualité de 10 études, " ORT " ou " déconcentrées ", par les évaluateurs (Cf. tableau infra, et liste des études en annexe), comportait 15 critères ou indicateurs répartis en 3 séries de 5 ; pour chaque étude, chaque critère était noté entre 0 et 2 ; 2 correspond à la réponse " oui ", 0 à " non ", la note intermédiaire 1 signifie " oui mais inférieur aux attentes qu'on peut avoir en tant qu'expert externe ". Chaque série de critères conduit donc à une note sur 10, en totalisant les 5 notes élémentaires.

La première série de critères porte sur l'adéquation de l'étude aux besoins régionaux²¹, adéquation appréciée à travers divers indices ; la note moyenne atteinte est de 6,6, avec une fourchette assez large : de 2 à 9 sur 10.

La deuxième série porte sur la fiabilité des résultats de l'étude : la note moyenne atteinte est assez élevée (6,9) et toutes les études notées obtiennent au moins 5 sur 10.

²¹ Au départ, dans notre proposition d'évaluation et lors de la réalisation des entretiens, nous avons en tête de juger de la pertinence des études par rapport aux objectifs énoncés dans les différentes circulaires analysées, ou décrits par la DAEI/SES. Mais, vu des régions, ces critères paraissaient insuffisants -une bonne étude n'est-elle pas une étude qui sert aux partenaires ? D'où cette première série d'indicateurs sur l'adéquation constatée (non " théorique ") aux besoins régionaux.

La troisième série porte sur la capitalisation du savoir, en amont et en aval - soit une forme particulière de l'utilisation des résultats - et donne des résultats assez décevants, avec 5,1 de moyenne.

NOTATION, PAR LES ÉVALUATEURS, DE 10 ÉTUDES ORT	Moyenne	Fourchette
1. Adéquation aux besoins régionaux (total/10)	6,6	2-9
+ Souhait exprimé par plusieurs acteurs. (codé 0, 1 ou 2)	1,6	0-2
Cofinancement.	1,5	0-2
+ Appropriation : comité de pilotage partenarial ...	1,6	0-2
Retombées presse, élus, large diffusion régionale.	1,1	0-2
- Décisions ou actions prises en aval.	0,8	0-2
2. Fiabilité	6,9	5-9
+ Faisabilité méthodologique attestée.	1,6	1-2
+ Appui / base d'expériences, bonne bibliographie.	1,8	1-2
+ Exhaustivité suffisante du recueil d'information	1,6	1-2
+ Coût unitaire raisonnable du recueil d'information.	1,6	1-2
Appui méthodologique de la centrale, d'autres régions.	0,3	0-1
3. Capitalisation du savoir	5,1	3-8
Châinée sur des études antérieures.	1,5	0-2
Déclencheur d'études postérieures. (!) études récentes)	0,9	0-2
+ Portée plus que régionale du thème.	1,9	1-2
- Présentation bulletin de liaison des ORT	0,6	0-2
- Diffusion nationale au-delà du bulletin de liaison.	0,2	0-1
Note globale (/10)	6,2	5,3-7,3

Les sujets des études correspondent assez bien aux souhaits des acteurs, DRE ou externes.

- La commande d'étude répond rarement à une demande urgente. Elle s'inscrit plutôt dans un processus de maturation interne au " noyau " des décideurs de l'ORT, dans lequel la DRE joue en général un rôle prépondérant. Ce processus intègre parfois, comme en Pays de la Loire, une étude de faisabilité ou un débroussaillage du sujet. Mais il ne fait que rarement le lien avec des études conduites antérieurement (chaînage). En fait, l'appui sur une base d'expériences - bibliographie ...- vient souvent du prestataire technique et fait partie de sa valeur ajoutée ; cela a l'inconvénient d'intervenir tard dans la démarche.
- La démarche partenariale d'élaboration du cahier des charges et de sélection du prestataire permet aux parties prenantes d'intégrer leurs préoccupations dans la commande d'étude, indépendamment du niveau de leur contribution financière²².

²² " Les sujets sont choisis indépendamment des financements apportés par chacun " : 15 réponses favorables (Q9).

- Les trois premiers indicateurs de la grille de notation montrent une bonne mobilisation en amont de l'étude, y compris en termes de cofinancement des études par les partenaires.
- La faible mobilisation en aval de l'étude suggère que l'appropriation des résultats reste limitée au "noyau" initial, bien que, aux yeux des répondants au questionnaire - qui font presque tous partie de ce "noyau" - les études soient diffusées de façon diverses vers des publics divers.

Les réponses qu'apportent ces études ont un bon niveau de fiabilité et un bon rapport qualité-prix :

- Les méthodologies employées (analyse documentaire, méthodes qualitatives et quantitatives) répondent aux standards de qualité ;
- Le rapport qualité/prix est en général satisfaisant ; quelques études bénéficiant d'une implication personnelle forte de partenaires, ont ainsi eu un coût externe très limité pour des résultats de valeur. Dans un ou deux cas cependant, l'abondance des cofinancements a conduit à employer de grands moyens pour une quantité "ordinaire" de résultats utilisables.
- Les 30 répondants au questionnaire estiment de façon générale que "ces études ont été très utiles" (23 réponses favorables - Q9), seulement 1 sur 30 pensant au contraire qu'on y a mis trop d'argent qui aurait été mieux employé ailleurs. Les acteurs externes pensent que le partenariat est un facteur de solidité des résultats et de contrôle du travail d'étude ; les acteurs DRE partagent en général ce sentiment, un seul sur quinze préfère en effet la réponse opposée, "on a des études plus fiables seul, qu'en travaillant en comité".
- Les répondants au questionnaire ont été interrogés sur les études terminées ces dernières années dans leur région, titre d'étude par titre d'étude, soit 151 cas présentés (question 8). La réponse la plus favorable "ça m'a appris beaucoup de choses utiles", est choisie pour 46% des jugements portés (70 sur 151). La réponse "la qualité de ce travail m'a déçu" est choisie pour 4% seulement des études ; dans 19% des cas (seulement), le répondant ne se prononce pas car ils n'ont pas eu connaissance de l'étude évoquée. Les appréciations sont nettement plus positives parmi les acteurs DRE (les chiffres précédents passent à 78%, 4% et 2% respectivement) que parmi les acteurs externes (39%, 3% et 35%) ; mais ces derniers chiffres peuvent encore être considérés comme très positifs, toutes les études évoquées n'étant pas "partenariales".

Pourtant, l'utilisation des résultats est modeste dans la région où elles ont été menées et très faible en-dehors de la région, alors même que les thèmes traités ont en général une portée plus que régionale.

Cela ne vient ni d'un défaut objectif de qualité des études, ni d'appréciations mitigées sur leurs résultats de la part du "noyau dur" des partenaires : c'est plutôt le mode de fonctionnement des ORT et du réseau national qui doit être mis en cause. **Le fait que l'étude reste confinée à ce petit cercle de techniciens est le revers de la médaille - l'avvers étant la bonne mobilisation de ce même cercle.**

On peut en effet voir là un exemple d'un schéma de fonctionnement plus général, particulièrement fréquent d'ailleurs sur les évaluations : le noyau qui pilote l'étude dispose, grâce à celle-ci, d'informations que l'environnement ignore. Cela représente un avantage concurrentiel sur cet environnement (avantage "tactique", de court terme). Une diffusion restreinte, limitée dans ces cibles et son contenu, permet de "communiquer" tout en gardant pour soi l'essentiel de la valeur.

Évidemment un tel mode de fonctionnement est dommageable à moyen-long terme, car une étude peu diffusée et peu discutée, est vite oubliée.

Nombreux sont les indices d'une diffusion difficile en-dehors du cercle des partenaires :

- Le réseau des ORT (appui national, structures régionales) est rarement mobilisé pour définir le sujet d'étude, rédiger le cahier des charges, formuler des conseils méthodologiques et/ou diffuser les résultats ;
- Alors que l'appropriation des résultats et recommandations de l'étude est jugée satisfaisante parmi les membres du comité de pilotage, leur utilisation pour la prise de décision apparaît limitée ;
- L'appropriation par des personnes ou organismes extérieurs au comité de pilotage souffre d'une diffusion aujourd'hui restreinte au seul bulletin de liaison national des ORT (lorsque les ORT transmettent une note de synthèse sur ces études à l'animation nationale). Les résultats ne sont, à la date de notre évaluation, jamais sur internet ou presque ; les pilotes de l'étude ont rarement travaillé au préalable sur l'identification de destinataires potentiels de celle-ci, en-dehors du groupe ORT, et le font aussi peu a posteriori sinon dans un souci de "communication", parfois peu attentive aux attentes réelles du public visé.

Les études conduites s'appuient en général peu sur le "socle statistique" dont les correspondants du SES dans les DRE sont les relais.

L'étude apparaît comme une recherche ad hoc, sur un sujet qui apparaît souvent étranger aux thèmes traités par le système statistique - organisation d'une filière, potentiel de trafic, difficultés rencontrées sur un axe ... **Certains acteurs se satisfont de cette autonomie de la démarche d'études par rapport au système statistique, remarquant qu'à l'inverse, "on n'étudie jamais le logement privé, parce qu'on a très peu de statistiques dessus".** Nous pensons cependant que **les bases statistiques peuvent être sous-employées, faute d'une culture de leur utilisation** (les utilisateurs "de base" ne sont pas formés à l'utilisation de requêteurs), faute d'accessibilité informatique, ou pour d'autres raisons.

Si nous avons mis l'accent sur la différence entre études partenariales et études déconcentrées, il reste que **l'existence de l'ORT permet de donner une plus large diffusion à des études réalisées à l'initiative de la DRE.**

C'est le cas par exemple en Rhône-Alpes où, pour ces études "purement DRE", des fiches-bilans ont été établies et diffusées avec l'assentiment des partenaires de l'ORT.

Pour ce qui touche à l'intermodalité, les études peuvent souffrir de la segmentation entre acteurs marchandises et voyageurs, ou entre modes. Ainsi, les difficultés rencontrées par les acteurs ORT Midi-Pyrénées pour organiser un suivi de l'étude Eurosirris sur le transport combiné en région traduisent cette difficulté à aborder ces problématiques par nature transversales. D'ailleurs, c'est la SNCF, acteur transversal, qui est la plus active sur les suites à donner puisqu'elle finance une étude de faisabilité d'une liaison Bordeaux-Toulouse-Lyon.

Cela fait partie de la vocation des ORT, que de faire communiquer des acteurs dont la plupart ne travaillent que sur un mode, un segment du marché, etc. ; les études intermodales en symbolisent à la fois l'intérêt - puisqu'elles sont plébiscitées comme " utiles ", voire " prioritaires ", par les acteurs - et la difficulté.

6.2 L'animation liée à l'information a bien un sens

6.2.1 La pertinence du lien entre observation et concertation

Le postulat fondateur du dispositif ORT est qu'il est possible de réunir, autour une activité d'observation, les acteurs du secteur et d'animer un travail collectif, lequel donne des habitudes de concertation et réduit la conflictualité.

Ce postulat est cohérent avec une conception du **management de projets** - exprimée par exemple par la récente évaluation comparative de la politique française de R&D - qui situe la concertation clairement en amont de la décision :

- ❖ 1^{ère} phase, une mobilisation des acteurs micro et macro pour exprimer des attentes, des besoins, des idées, concevoir ensemble des scénarios de changement ;
- ❖ 2^{ème} phase, un choix de scénario - par un acteur reconnu comme légitime pour assumer la décision, pour laquelle il doit de plus bénéficier d'un rapport de force favorable par rapport aux tenants d'autres scénarios ;
- ❖ 3^{ème} phase, exécution déléguée à un responsable individuel.

Ce mode de fonctionnement donne une continuité à la concertation (les dossiers à traiter étant durables et potentiellement nombreux), quitte à ce que l'actualité fasse irruption de temps à autre en bousculant l'ordre des priorités.

Dans le domaine des transports, ce jeu entre long terme et court terme doit être considéré comme une caractéristique durable du secteur. Ainsi, les répondants à l'enquête, quel que soit leur statut, se positionnent de façon diverse quant à l'horizon temporel des problèmes qu'ils ont à traiter : 7 sur 30 considèrent que ceux-ci s'inscrivent dans un horizon de 3 mois à 2 ans, 13 dans un horizon de 4 à 20 ans et 10 ne veulent pas choisir entre ces deux réponses (Q1).

Nous constatons, lors d'autres études, que des démarches de concertation sur des problématiques régionales transports tournent court lorsqu'elles sont axées sur la deuxième étape : programmation accompagnée d'engagements de financement (contrats de plan, lancement de grands travaux, schémas voyageurs) : les intérêts particuliers n'ont pas la possibilité de passer au second plan.

Les démarches de concertation axées sur la première étape - l'information préalable, la prospective - ont des chances de réussir et d'être productives si un ou plusieurs acteurs les impulsent, ont un souci de préparer l'avenir, sans pour autant se vouloir les stratégies exclusif ; s'ils savent mobiliser les techniques et moyens d'étude d'une part, les points de vue divers des acteurs d'autre part.

L'Équipement est reconnu pour sa tradition de planification stratégique et ses compétences " études " ; son intérêt pour les transports - au plan de la vie économique des entreprises, comme au plan des infrastructures - est reconnu par les partenaires²³. Il y a un consensus parmi les répondants au questionnaire pour estimer que " le rôle de l'État dans le transport devrait être de donner des visions d'avenir qui permettent aux acteurs d'élaborer leur stratégie ", ce qui correspond à l'étape 1 (Q1, 20 réponses sur 30), plutôt que " de laisser travailler les gens en veillant au respect des lois ", ce qui correspond à une vision libérale de l'étape 3 (5 réponses sur 30).

Dans la pratique des ORT, l'information est effectivement facteur d'animation du secteur, de concertation entre acteurs, mais seulement de façon localisée dans l'espace et le temps, c'est-à-dire :

- ❖ surtout sur le secteur du TRM, compte tenu de sa culture et de sa structure socio-économique,
- ❖ surtout pour les quelques spécialistes - gens d'études de différents organismes - à qui l'ORT offre un terrain de rencontre
- ❖ à l'occasion d'évènements ponctuels mobilisateurs (formations collectives suite à des changements réglementaires, visites organisées sur le terrain ...)

L'ampleur de ce résultat - animation du secteur, concertation effective entre l'État et les acteurs - n'est donc pas acquise du seul fait du fonctionnement régulier de l'ORT. Elle dépend en outre de la volonté de ses animateurs habituels pour élargir leur cercle à tous les acteurs concernés sur tel ou tel sujet, pour organiser des évènements réellement intéressants pour les différents acteurs dans les différentes villes, sans se contenter de diffuser des résultats d'étude " tels quels ".

Dans le questionnaire rempli par 30 acteurs des ORT, les deux actions les plus souvent citées comme conduites par les ORT (question 6) sont des actions de communication exploitant les compétences statistiques ou réglementaires de l'Équipement : la diffusion d'informations sur la tendance et la conjoncture du secteur (26 citations), et la carte des temps minima d'acheminement du fret routier, par destination (23 citations).

²³ Questions 2 et 3 du questionnaire : l'État apparaît plus impliqué que le Conseil Régional pour ce qui est de la vie des entreprises, aussi impliqué que le Conseil Régional pour ce qui est des infrastructures. " Les activités d'observation des transports en région sont principalement coordonnées par la DRE " (25 réponses favorables - Q4), plutôt que par " la Région " (4 réponses).

6.2.2 Les missions concrètes assurées dans le champ de l'information

Passant du principe même de fonctionnement des ORT, autour de " l'observation ", aux missions concrètes qui leur sont imparties pour ce qui concerne l'environnement en information des décideurs, on peut estimer que **ces missions ont été remplies de façon assez limitée, surtout depuis 1996.**

Parmi les 5 régions étudiées en direct, dont 4 avec ORT :

- Un **recensement des besoins** n'a été vraiment réalisé qu'en Pays de la Loire en 1996 ; il se fait plus ou moins au fil de l'eau dans les autres régions ; l'information de tous les ORT sur les attentes de certains acteurs (chargeurs ...) est incomplète.
- Un **bilan des informations accessibles en région** a un intérêt s'il est tenu à jour. L'ORT ne semble pas remplir cette mission de base de données documentaires sauf peut-être implicitement en Pays de la Loire.
- La **définition d'indicateurs pertinents**, par exemple en matière de suivi de la conjoncture, ne semble pas avoir fréquemment fait partie des activités des ORT. On peut toutefois remarquer qu'une bonne partie du travail de l'ORT Pays de la Loire sur la Charte Qualité relève de cette catégorie, de même que les baromètres mis en place par le même ORT auprès de conducteurs et d'habitants.
- La **mise en place d'une documentation** a été un service proposé par certains ORT, mais de façon peu proactive (aucun n'a de pages Internet). L'ORT Pays de la Loire assure un service téléphonique de documentation.
- Les **missions de communication et de diffusion** sont les mieux remplies, que ce soit par les 4-pages de conjoncture, les fiches pratiques, les annuaires ... mais là aussi le défi est d'être présent sur Internet (nous avons entendu trop d'acteurs des ORT raisonner encore " CD-ROM ").

L'audience de l'ORT tourne toujours autour des mêmes personnes, les adhérents. Peu de gens connaissent réellement ce qui est fait à l'ORT. On est resté quelque chose de confiné. L'ORT devrait essayer d'élargir son audience. C'est l'objet du nouveau bulletin d'information de l'ORT. Il sera diffusé à toutes les entreprises inscrites au registre du commerce, soit 2000 entreprises (responsable de la division transports, DRE Midi-Pyrénées).

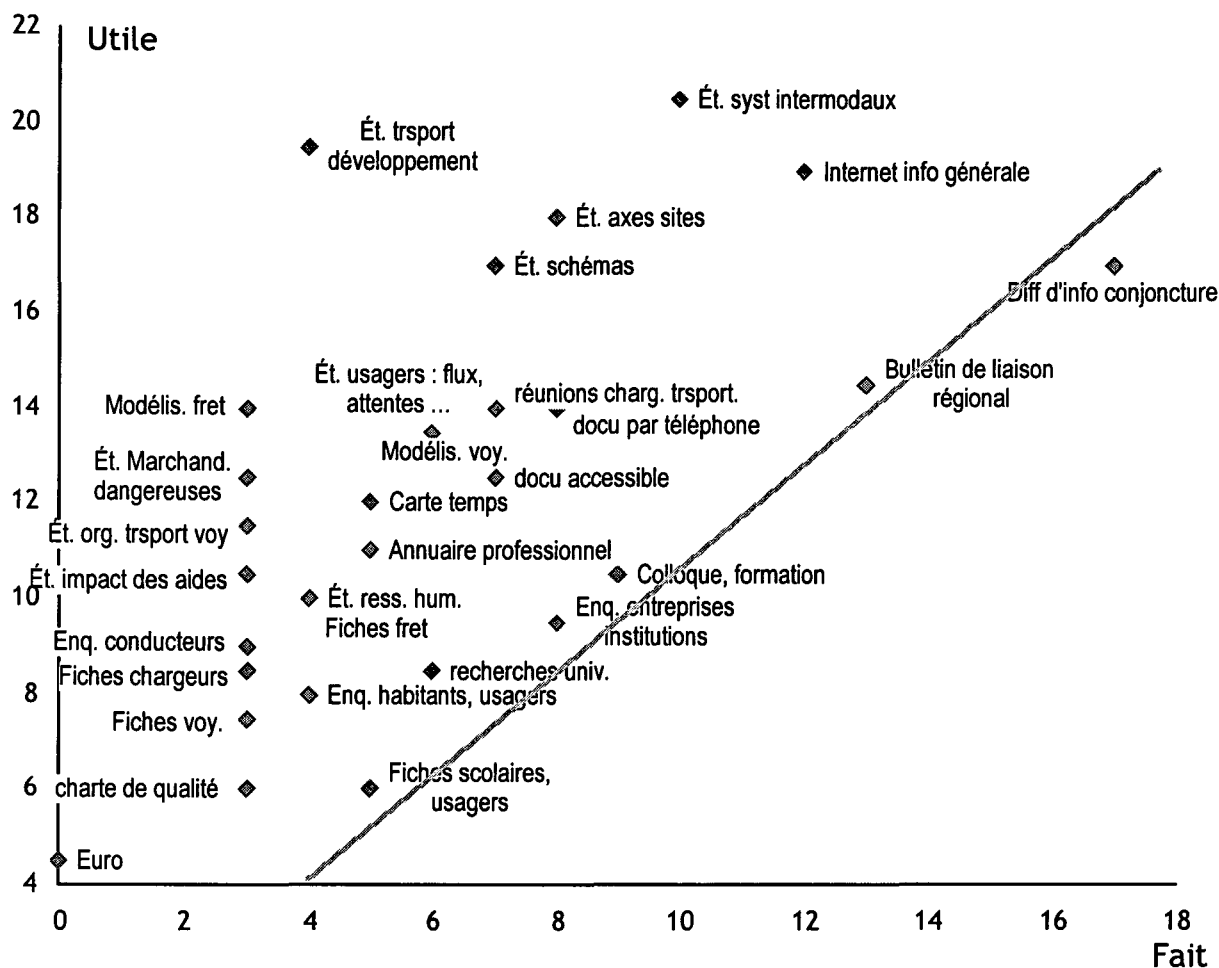
L'ORT est méconnu car il communique essentiellement avec les chiffres. Il a trop une image INSEE du transporteur. Il est méconnu des industriels, des chargeurs. On devrait avoir des représentants des différents secteurs d'activité économique, l'industrie alimentaire par exemple (partenaire ORT Midi-Pyrénées).

L'enquête avec ses 30 répondants sur 16 régions, recoupe ce constat. **Quelques actions relevant de la diffusion d'information ont été très pratiquées :**

- Diffusion d'informations sur la tendance et la conjoncture du secteur : 26 citations, dont 17 comme activité actuellement pratiquée par l'ORT ;
- Carte des temps minima d'acheminement du fret routier, par destination : 23 citations, donc 5 comme activité actuellement pratiquée par l'ORT - c'est effectivement une activité qui date du milieu des années 90 ;
- Bulletin de liaison régional sur les transports : 21 citations dont 13 ;

- Mise sur internet d'informations régionales d'intérêt général : 13 citations dont 12 - mais ce n'est pas ou peu fait dans la réalité, en tout cas pas par les ORT.

Le graphique suivant montre que les autres modes d'intervention dans le domaine de l'information, énumérés par la circulaire du 9 novembre 1993, ont été peu fréquents, sans doute faute d'une forte demande spontanée des acteurs²⁴ :



Certains types d'activité font l'objet d'une demande qui, sans être générale, dépasse la pratique actuelle : l'organisation de " médiations ou réunions entre chargeurs et transporteurs ", l'offre de " documentation [notamment avec] réponse directe par téléphone " ... intéressent trois fois plus de répondants que " le passage à l'Euro " !

Enfin, la concertation sur les études ad hoc est en elle-même une occasion de circulation de l'information entre acteurs, mais seulement au sein du " noyau dur " des gens d'étude dans l'ORT, sans s'étendre au monde du transport dans son ensemble.

On peut donc conclure à des résultats inférieurs aux objectifs, surtout si l'on pense aux régions " non répondantes ", nombreuses parmi celles sans ORT structuré.

²⁴ Le graphique compare la Q6 sur les activités pratiquées actuellement et à jour dans l'ORT (abscisse), avec les activités souhaitées par le répondant en Q13 (ordonnée). Pour l'ordonnée, la réponse " urgent " compte pour 1 point et la réponse " vraiment utile à terme " pour 0,5 point.

La diagonale représente une identité entre pratiques actuelles et attentes.

Libellés complets : voir en annexe les résultats de l'enquête question par question.

7. DES RÉSULTATS DIRECTS AUX EFFETS STRUCTURELS

7.1 Les évolutions du secteur du transport et de ses attentes

7.1.1 Prendre en compte l'évolution des préoccupations du TRM

Dans les premières années, les cartes des temps réalisées par plusieurs ORT, ainsi que différents outils pratiques pour chargeurs et transporteurs, ont été diffusés, demandés et appréciés, et ont été de nature à contribuer à une meilleure régulation du marché.

La crédibilité acquise par quelques ORT leur a permis d'aller plus loin dans cette direction en contribuant à la résolution de certains conflits chargeurs-transporteurs, ou en contribuant à l'organisation de démarches qualité. Malgré des imperfections, une diffusion inégale dans les régions, et des cas d'échecs, ces actions pratiques, qui toutes incluent peu ou prou de recherche, analyse et diffusion d'information (ayant donc une dimension "étude"), ont prouvé la possibilité pour les ORT de remplir un objectif d'information-concertation sur le secteur transports.

Cela étant, les trois sujets qui paraissent préoccuper le plus fortement la profession du TRM aujourd'hui (second quadrimestre 2000) sont le coût du gasoil, la réduction du temps de travail, la pénurie de conducteurs. Ces trois sujets sont un motif d'interpellation des pouvoirs publics nationaux (taxes sur le gasoil, réglementation du travail) ou régionaux (promotion du métier, formation professionnelle). Les trois sujets semblent donc, par définition des ORT, des thèmes naturels de travail de ceux-ci, et certains interlocuteurs rencontrés l'ont souligné.

Or, à notre connaissance, aucun ORT ne s'est effectivement saisi de ces questions et n'a pu contribuer à préparer des solutions à ces problèmes. Reste à voir dans quelle mesure les OST auraient traité des deux derniers points, dans un cadre partenarial.

En travaillant encore maintenant sur des sujets comme la qualité du transport ou l'organisation de la logistique, qui ont depuis deux ans moins d'acuité ou de pertinence, les ORT montrent une assez faible réactivité, voire une assez faible sensibilité, aux besoins des acteurs économiques régionaux.

Que les ORT travaillent principalement sur des sujets de plus long terme est tout à fait cohérent avec leur mission ... pour autant que l'actualité puisse modifier leur ordre du jour, ce qui ne semble guère être le cas. Ce que traduit cette expression d'un responsable FNTR, cohérente avec l'image d'un ORT "prospectif", mais pas avec celle d'un ORT "lieu d'expression" :

Le monde économique a d'autres soucis que l'ORT en ce moment et donc, il s'y intéresse moins.

L'une des causes de cette faible réactivité est certainement le fait que l'activité des ORT est financée uniquement par des directions centrales (à distance des acteurs régionaux sauf des DRE), selon une procédure annuelle, avec affectation des financements par études.

Une autre cause est sans doute une **vision encore restreinte, par les DRE, du marché du transport** : il est bien connu sous les angles réglementaire ou conjoncturel, et sous celui des infrastructures, mais moins bien en tant que marché (jeu de l'offre et de la demande). Cela signifie en particulier que **le point de vue et les attentes des chargeurs sont peu ou pas du tout connues des DRE (voire de certains ORT)**.

7.1.2 Le marché du transport de voyageurs

Le marché du transport collectif de voyageurs reste marqué par la **multiplicité des échelles géographiques de décision, du transport urbain à l'international**. La pertinence d'un travail sur la seule échelle régionale - soit une partie modeste des dessertes interurbaines - est évidemment restreinte.

Le rôle des ORT sur ce marché reste à trouver :

- Outil de soutien aux décideurs régionaux (DRE-Région) aidant ceux-ci à faire partager une vision cohérente du système de transport, aux autres autorités organisatrices, aux conseils généraux, ... ?
- Outil de préparation de la planification des infrastructures, utilisant à titre d'information les données sur les flux de voyageurs ?
- Outil d'information des exploitants et des autorités organisatrices sur l'autre composante du marché, à savoir la demande des habitants, et outil de concertation sur les voies et moyens de mieux la satisfaire globalement à l'échelle de l'ensemble de la région ?

7.1.3 Sur le marché du fret, l'émergence de partenariats intermodaux

En Rhône-Alpes, l'évolution du partenariat autour de l'ORT est jugée très positive par les interlocuteurs que nous avons rencontrés. La DRE considère que **la culture des partenaires du TRM est devenue progressivement intermodale**, au point de centrer la demi-journée de débats de mai 2000 sur le rail-route. L'arrivée de RFF dans le collège a pu contribuer à une modification de l'attitude de la SNCF (jusque-là sur la réserve). Un représentant de l'OITC considère qu'il y a eu d'abord une phase de méfiance et d'observation, puis un début d'intérêt, illustré par le fait que ce sont la SNCF et VNF qui ont demandé à intégrer le dispositif.

Cette évolution n'est pas acquise partout. En Picardie, l'ambiance semble être plus à la concurrence intermodale qu'à la recherche de valeur ajoutée commune.

Quelle est l'importance réelle de ce thème ?

En préambule, on notera qu'une meilleure communication entre acteurs des différents modes n'était pas un objectif de départ des ORT, et n'est pas nécessairement une bonne chose pour le fonctionnement du marché - on peut soutenir la thèse selon laquelle la concurrence entre les modes serait plus stimulante pour le progrès de l'offre.

Il reste qu'aujourd'hui, l'approche intermodale de la demande et de l'offre de transport est, pour le moins, "à la mode" :

- Les pouvoirs publics privilégient l'intermodalité et financent son développement (transport combiné ...);

- Les DRE et les partenaires des ORT font de ce sujet une priorité, selon notre questionnaire d'enquête²⁵.

7.1.4 La relation entre l'État et les acteurs régionaux du transport

L'un des objectifs majeurs des ORT était de contribuer à la concertation entre l'État et les acteurs économiques locaux. Il convient tout d'abord de rappeler que les ORT ne sont pas le seul point de passage de cette concertation.

- Exemple en Picardie avec la récente plaquette de promotion des métiers de la route, coproduite par plusieurs institutions dont l'État et la Région, hors circuit ORT.

L'ORT a peut-être pu contribuer à l'image de la DRE en termes de notoriété, la faire échapper à des représentations soit répressive, soit planificatrice en chambre²⁶.

Quoi qu'il en soit, l'ORT - là où il existe - apparaît dans de nombreuses régions comme le seul lieu de rencontre de toute l'interprofession, et, le rôle des agents DRE pour faire exister l'ORT (le "porter à bout de bras" les premières années) étant reconnu, on porte l'ORT au crédit des DRE.

Du point de vue de la réalité de la concertation, l'ORT se distingue favorablement, aux yeux de plusieurs partenaires externes, d'autres instances mises en place par l'État (certaines restées virtuelles).

Travailler ensemble, dans la durée, sur des études, favorise des échanges réels, comme le suggèrent ces deux points de vue exprimés par deux acteurs du monde économique dans une même région :

La CRADT, toutes les concertations dans le cadre des schémas collectifs ... c'est beaucoup plus formel, on n'est pas ... Là [dans l'ORT], on suit l'étude de bout en bout, les cahiers des charges sont élaborés en commun, c'est pas du tout la même démarche. Les autres, il y a un document élaboré unilatéralement, et on réagit ou pas ... [acteur impliqué dans les études de l'ORT]

La discussion-concertation sur les schémas de transports collectifs s'est faite dans les mêmes conditions que l'ORT, j'avais l'impression d'assister aux mêmes réunions que [celles de] l'ORT. (...) La concertation par l'État, c'est une réunion d'information où on a du mal à donner notre point de vue parce qu'il y a beaucoup de monde, et on dit que la concertation a été réalisée en bonne et due forme (...) Ce que je regrette dans le fonctionnement de l'ORT, [c'est que] la DRE décide beaucoup de choses, on a la possibilité de dire oui ou non ! [acteur peu impliqué sur les études de l'ORT].

²⁵ Voir partie 6.2 supra. Autre exemple : 12 répondants approuvent l'assertion " il y a lieu dans la région de mieux réguler la concurrence entre modes de transport ", tandis que 22 choisissent la réponse alternative " il y a lieu de trouver des collaborations entre modes de transport " (Q1).

²⁶ Les représentants des ORT interrogés dans le cadre de l'enquête reconnaissent aujourd'hui à l'Etat la capacité de suivre de près la vie des entreprises de transport routier de marchandises et d'éviter les " coups de feu " (résolution des situations de conflit) (Q2).

Avec les ORT, les DRE démontrent une ouverture au partenariat (26 réponses favorables - Q7) et améliorent la visibilité des actions de l'Etat auprès des partenaires (24 réponses favorables - Q7).

7.2 L'information des décideurs politiques²⁷

Les objectifs des ORT en tant qu'outil d'information pouvaient être interprétés diversement :

- Information économique et statistique des divers acteurs des transports - Cf. supra 7.1.1 et 7.1.2 ;
- Information de l'État sur la vie du secteur, l'état d'esprit des entreprises - cela correspond à l'objectif d'une concertation vivante, Cf. supra 7.1.4 ;
- Information des décideurs politiques en région (État, conseil régional...) sur l'économie et les statistiques des transports ;
- Information produite au plus près du terrain pour des décideurs politiques et techniques nationaux.

Quels sont les effets du dispositif ORT en termes d'information des décideurs politiques régionaux, et en termes d'information "proche du terrain" pour les décideurs nationaux ?

7.2.1 L'information des décideurs politiques régionaux : une réussite variable²⁸

L'efficacité du dispositif ORT en matière d'information des décideurs économiques régionaux suppose la présence en son sein du Conseil Régional, et suppose une **collaboration technique entre services préfectoraux et services de la Région pour la prospective**, la préparation des schémas, contrats de plan etc.

L'ORT ne semble guère avoir, en lui-même, pu favoriser la création d'une collaboration entre État et Région, qui dépasse de toute façon l'échelle du marché des transports. Il a parfois été limité dans ses ambitions par les difficultés de la relation entre ces deux pôles (Rhône-Alpes). Il a cependant pu être un lieu propice à cette **collaboration**, comme dans l'exemple picard.

Dans certains cas, la dynamique d'expertise de l'ORT a effectivement contribué à la planification, comme dans les Pays de la Loire où le modèle d'évolution des flux de voyageurs (Reflot 2) a servi lors de l'élaboration du Schéma régional des transports.

Plus largement, **l'apport des ORT en tant qu'outil de gestion des études d'intérêt commun à l'État et la Région est apparemment modeste**. En fait, le mode des négociations sur les contrats de plan n'est guère favorable à des études communes ; même en Picardie, où les deux partenaires sont particulièrement disposés à partager leurs capacités d'étude, il nous semble y avoir doublon (partiel) entre les travaux de modélisation payés par la Région et ceux payés par l'ORT (sur fonds État) pour la DRE.

²⁷ La prospective et la planification des infrastructures de transport est une préoccupation partagée par l'Etat et les Régions pour 18 répondants (10 considérant qu'il s'agit d'une préoccupation des seuls services de l'Etat). Les pouvoirs publics y travaillent plutôt de façon continue (19 réponses favorables - Q3).

²⁸ Une nette majorité de répondants (23 sur 32) considèrent encore aujourd'hui avoir encore un grand besoin d'informations sur les transports. Ces informations relevant du niveau régional et national (Q1).

7.2.2 Quelle information au plus près du terrain pour les décideurs nationaux ?

La recherche d'une information régionale, géographique, de qualité pour les décideurs nationaux fait partie des motivations majeures de la demande d'évaluation par le SES.

- Nous sommes néanmoins amenés à craindre que la centrale n'accorde que peu d'intérêt (pour son propre usage) aux études menées au plus près du terrain. Ceci par contraste avec les systèmes de recueil d'information statistique au plus près du terrain (secteur construction), indispensables au fonctionnement de l'appareil statistique de l'administration centrale.

À titre d'illustration, le cas déjà cité des modèles Reflet 2 / ORT et MVA (logiciel TRIPS) : l'argumentation de l'administration centrale pour rejeter le premier au profit du second ne fait appel qu'à un discours normatif technique (bien argumenté), sans aucune prise en compte du point de vue du terrain.

Autre illustration, les représentants des directions centrales nous ont semblé consacrer, dans leur contact avec les correspondants des DRE, bien plus d'énergie à discuter de l'utilisation en régions des données statistiques nationales, qu'à discuter de l'utilisation à Paris des résultats d'études régionales.

- Par ailleurs, le Ministère ayant ses propres objectifs et ses propres financements en matière d'études, la question se pose de la bonne articulation entre CETE et ORT : pour des études régionalisées mais dont le commanditaire unique ou essentiel est l'administration centrale, dans quelle mesure les CETE peuvent-ils être des intervenants plus pertinents que les ORT ?

Une raison évoquée par un acteur est l'absence, depuis quelques années, de compétences socio-économiques dans les CETE. Pourtant, des prestations des CETE sont inscrites au guichet unique en faveur d'études, labellisées DRE ou ORT.

La question des rôles respectifs CETE-ORT, qui dépasse le cadre de la présente évaluation, mérite d'être prise en compte dans une rénovation du dispositif ORT.

- De plus, la recherche annoncée de résultats d'études au plus près du terrain, portant sur des problématiques géographiques, ne s'est traduite qu'exceptionnellement dans les listes de thèmes fournis par la centrale (le seul cas est celui de la traversée des Alpes et des Pyrénées).

Cela suggère que, soit les directions centrales préfèrent, en réalité, gérer en interne leurs besoins d'études même à dimension géographique nette, soit elles ont très peu de besoins de ce type. Un acteur interrogé estimait, ce qui confirmerait la seconde hypothèse, que la préparation des schémas de services collectifs au Ministère avait fait appel bien plus à des " données macro ", agrégées au plan national, qu'à des données géographiques, portant sur des points précis du territoire.

- On rappellera enfin qu'il s'agit là d'un objectif ajouté au sens où il ne figure pas dans la circulaire fondatrice du 9 novembre 1993 : il fait partie d'attentes additionnelles formulées à l'égard des ORT par des acteurs parisiens (OEST, SES).

Il est donc difficile d'apprécier réellement l'efficacité du dispositif à cet égard. La production d'information régionale par les ORT, réelle et riche à en juger par les comptes-rendus dans le bulletin de liaison, a sans doute valeur plus symbolique (pour les relations Paris-province) que décisionnelle (pour les décideurs parisiens).

On remarque, de plus, que :

- ❖ **Les questions d'aménagement même géographiques sont souvent supra-régionales** : hinterland de grands ports, sillon rhodanien, traversées de massifs montagneux ... Or la coopération interrégionale des ORT n'est guère stimulée par le dispositif actuel.
- ❖ **L'échelle de pertinence du recueil d'information, c'est-à-dire l'échelle où l'on trouve les acteurs concernés par les infrastructures, est rarement celle du lieu d'implantation de l'infrastructure.** Ainsi la problématique de la traversée des massifs n'intéresse-t-elle que modérément les acteurs économiques des régions à traverser. Les ORT sont donc peu en mesure de fournir un apport efficace.

Cela peut renvoyer à la remarque formulée précédemment sur le rôle des CETE, qui, s'ils ont les compétences, peuvent être efficaces pour mener ce type d'études.

8. AXES D'ÉVOLUTIONS POSSIBLES POUR LE FONCTIONNEMENT DES ORT

8.1 Le contact mince mais nécessaire entre marché des transports et infrastructures, entre concertation et étude

- R1- Associer fret et voyageurs, conjoncture et infrastructures, dans un même ORT. C'est le souhait majoritaire des interviewés, c'est le moyen de réunir tous les acteurs qui comptent, et de travailler sur les sujets les plus stratégiques.

Mais comment remplir, avec un dispositif axé sur l'information et de champ aussi large, les deux objectifs externes du programme ? préparer les décisions politiques concernant les infrastructures, et en même temps maintenir le dialogue sur le marché ?

Comme on l'a mentionné précédemment (6.2.1), l'association entre concertation et prospective est pertinente mais elle risque de réduire la concertation à un groupe étroit de gens d'étude. Quelles sont donc les conditions à remplir pour que cette association, le "postulat fondateur" des ORT, fonctionne effectivement au-delà du "noyau dur" des professionnels des études ? Les recommandations suivantes proposent des solutions.

- R2- Travailler sur des enjeux locaux d'infrastructures qui concernent tous les acteurs. Ce concernement n'étant pas acquis d'avance.

Par exemple, en Rhône-Alpes, la question des infrastructures vient progressivement dans les thèmes de discussion, mais il a fallu auparavant purger les questions purement sociales ou organisationnelles du secteur TRM héritées du Contrat de progrès, puis faire progressivement acquérir aux partenaires une culture intermodale, de façon à se poser en troisième phase (à venir) la question des corridors et de leur saturation, puis des priorités d'action à dégager. Mais, comme le remarquent les partenaires, il sera difficile de poursuivre sur ces points sans la Région, actuellement absente de l'ORT.

Quand on parle aménagement et infrastructure, on peut penser à de **grands axes ou équipements** (le Rhône, une plate-forme de transport combiné, la desserte d'un port, la voirie parisienne ...) comme à **l'organisation de la voirie commune** :

Les aménagements ne sont pas à ce jour traités dans le cadre de l'ORT. C'est dommage car il y a là des thèmes importants pour les transporteurs : l'aménagement des ronds-points et des échangeurs par exemple (partenaire ORT Midi-Pyrénées)

- R3- Accélérer le développement des travaux sur l'intermodalité. Ce thème très demandé, monte en puissance dans les travaux des ORT mais ce développement pourrait être stimulé par l'échange d'expériences entre régions.
- R4- Expliciter la dimension prospective des travaux. Faire appel à des spécialistes des techniques prospectives pour animer des réunions de concertation²⁹.

²⁹ Par contraste, on ne recommandera pas d'explicitement une dimension évaluative. Les évaluations partenariales sont en effet difficiles à mener et souvent décevantes, car, menées de façon rigoureuse, elles présentent beaucoup de risques pour les partenaires, et peu d'opportunités de court terme.

- R5- Autoriser l'actualité à perturber l'ordre du jour des travaux.** Pour cela il est nécessaire que les décideurs des différentes institutions partenaires soient conscients de l'existence de l'ORT et aient une chance de se contacter les uns les autres dans ce cadre : Cf. 8.2.

Pour les DRE, travailler de façon réellement ouverte et partenariale sur les infrastructures, avec une élaboration de scénarios contrastés, le tout pour préparer les planifications futures, présente une difficulté, car cela suppose pour être utile et efficace une large ouverture des ORT (et des débats) aux acteurs concernés - locaux, extra-régionaux ...

On devrait élargir l'Observatoire à des représentants départementaux (des conseils généraux et des DDE par exemple). Actuellement, seule la représentation régionale est acceptée. On pourrait alors travailler sur des problèmes spécifiques à des départements comme les problèmes de circulation ou d'accessibilité (partenaire ORT Midi-Pyrénées)

Cette difficulté est compensée par un avantage pour la DRE, à qui une prise en compte équilibrée des problématiques " économie des transports " et " aménagement " assure une place centrale dans le réseau d'acteurs de l'ORT : la DRE devient en effet un des seuls acteurs actifs sur les deux champs (à travers des services différents, mais potentiellement plus proches entre eux que les fonctions correspondantes au Conseil Régional voire chez la SNCF/RFF).

8.2 La structure qui marche est celle dans laquelle les partenaires se reconnaissent

8.2.1 La forme compte

Devant la diversité de formes d'existence des ORT (ou de non-existence), on s'interrogeait, et c'était l'un des objectifs impartis à l'évaluation, sur le facteur institutionnel : y a-t-il des solutions institutionnelles qui contribuent plus que d'autres à la réussite des ORT, ou s'agit-il d'un faux problème, les raisons du succès étant plus à chercher dans des facteurs personnels ou politiques ?

Comme nous l'avons écrit dans le rapport intermédiaire, " la forme compte ", au moins pour deux raisons.

- La première est l'asymétrie entre DRE et partenaires, et la propension " culturelle " de l'État, en France, à réaligner sur ses objectifs propres les interfaces qu'il crée avec son environnement, à se situer " au centre du monde ", et de ce fait à dénaturer, sans s'en rendre compte, les relations d'échange qu'il avait voulu instaurer.

L'État n'est plus respecté, en étant autoritaire ! En ne prenant pas en compte la légitimité des partenaires. (...) [Pour] les schémas de services, j'ai proposé à la DRE de mener des enquêtes préalables pour connaître les attentes des usagers : c'était exclus ! on doit " faire ", ce que les gens attendent, ça ne nous intéresse pas ! (un animateur ORT)

L'évolution, depuis 1993, des circulaires annuelles, du bulletin de liaison, des réunions semestrielles, montrent divers indices de cette propension au réalignement, concernant le dispositif ORT.

Or, par exemple, une structure associative avec son rythme minimum légal de réunions, si elle évite de donner un rôle prédominant à la DRE, assure aux partenaires le droit à une parole égale. Même si l'État garde en général le pouvoir réel par le financement, mais les partenaires vont rarement le lui reprocher - sachant qu'il leur revient de trouver les financements pour ce qui leur tient à cœur.

Le statut associatif est très bien car chacun est au même niveau, il n'y a pas de hiérarchie entre les prises de position des partenaires. On oublie les étiquettes, il n'y a pas d'affichage. On vient là pour avancer ensemble, pour progresser, pour avoir des idées. Les ORT qui ont contractualisé sont obligés de prendre en compte le point de vue du financeur (le conseil régional bien souvent). Nous, on est indépendants (animatrice ORT Midi-Pyrénées)

Une association loi 1901 (...) s'est révélée pouvoir réellement favoriser le partenariat (...), pas État-les autres : c'est une table ronde. (animateur ORT Pays de la Loire)

- **La seconde raison est la variété de rythmes de travail dans le domaine des transports.** Pour assurer des études menées dans le temps comme pour réagir rapidement à l'actualité, une structure autonome, avec des réunions fréquentes de l'équipe d'animation (bureau, ...), apporte en principe à la fois continuité et réactivité là où une simple convention ou contractualisation tendrait, selon certains, à apporter l'inertie par la sécurité du financement :

Contractualiser [au CPER,] je ne sais pas si c'est l'idéal. On risque de ronronner. (un animateur ORT)

L'association permet aussi de faire mieux **perdurer dans le temps l'impulsion initiale** donnée par un ou des fondateurs.

En revanche elle risque - au même titre qu'une simple convention - de devenir un "circuit fermé" entre ses membres. Les solutions à ce risque sont, d'une part dans le **nombre d'adhérents** à l'association, d'autre part dans des **incitations financières à un fonctionnement ouvert**, avec une ligne de financement dédiée aux activités de communication "hors études" de l'ORT.

Reste que l'association ne peut se créer sans un noyau moteur au départ. Solution pour durer, elle n'est pas une réponse à une éventuelle absence unanime de désir de travailler ensemble. De ce point de vue, la création d'associations ORT dans 8 régions mérite d'être comptée parmi les indices de succès du dispositif créé par la circulaire du 9 novembre 1993.

8.2.2 La structure qui marche est celle dans laquelle les partenaires se reconnaissent

Pour l'évaluation, la réussite de la structure partenariale se mesure à ses effets sur l'expression des besoins et sur la réalisation des travaux (études et autres), ainsi que sur l'utilisation de leurs résultats, utilisation la plus large et la plus décisionnelle.

On peut comparer les différents types de structure sous un angle quantitatif - où y a-t-il le plus de travaux menés, le plus de partenaires impliqués ... - ou qualitatif : qu'est-ce qui convient le mieux aux acteurs impliqués eux-mêmes.

Sous l'angle quantitatif, les ORT formalisés sembleraient avoir mieux réussi que les "ORT" réduits à la seule activité de la DRE. Le verbe "sembler" est employé car on est par définition sur des petits nombres qui ne permettent pas d'inférence statistique.

- Le nombre d'études ayant bénéficié du " guichet unique " serait plus élevé là où il y a un ORT formalisé : sur une même période de temps, 3,7 en moyenne pour les DRE sans ORT formalisé, 4,4 avec ORT associatif, 4,8 si l'ORT est formalisé par une convention entre partenaires ou une inscription au CPER.
- Dans les régions sans ORT formalisé, aucun partenaire suffisamment impliqué pour être joint dans le cadre de l'enquête et y répondre, n'a pu être trouvé³⁰.
- Si on apprécie le niveau d'activité par le nombre d'activités réalisées parmi une liste de 30 (Q6), la différence est dans le sens Association > Convention > Informel, mais n'est pas significative statistiquement.

En bref, la différence de volume d'activité apportée par un partenariat formalisé n'est pas significative. C'est au plan qualitatif que la meilleure structure peut être identifiée : celle qui favorise le mieux un travail partenarial.

Pour l'apprécier, l'opinion des acteurs eux-mêmes est a priori un moyen adapté, sauf à supposer que, mal informés, chacun se contenterait simplement de ce dont il dispose, ou qu'il a contribué à mettre en place.

Or, les réponses au questionnaire montrent une toute autre configuration.

Le questionnaire posait la question suivante :

Q16. La forme d'institution la plus adéquate serait (...) ...

- ❖ La gestion directe de l'activité "ORT" par les DRE, en relation avec les acteurs
- ❖ Une convention formalisée entre acteurs avec un suivi annuel, des cofinancements
- ❖ Une association loi 1901 réunissant les acteurs les plus importants et actifs
- ❖ Une association loi 1901 réunissant une diversité d'acteurs régionaux, locaux, etc.

La répartition des réponses entre les trois formes juridiques proposées est proche des trois tiers, tout comme la répartition actuelle des ORT : 8 sur 30 privilégient la gestion directe, 13 une convention, 8 un statut associatif (dont 5 pour une association "restreinte" et 3 pour une association "diverse").

Mais plus de la moitié des répondants ont choisi une autre structure que celle prévalant dans leur région ; apparaissent ainsi "satisfaits" de leur structure (ils choisiraient la même) :

- 6 répondants d'ORT "associatifs" sur 11 ;
- 6 répondants d'ORT "conventions" sur 12 ;
- 2 répondants d'ORT "informels" sur 7 ;
- et, globalement, seulement 6 acteurs externes sur 15.

³⁰ À une exception près : la représentante de l'ORT de Languedoc-Roussillon (non formalisé) a réalisé en face-à-face deux questionnaires avec des partenaires.

La conclusion qui se dégage globalement de cette analyse est que l'absence de toute formalisation est un indice inquiétant, ce qui confirme notre analyse du rapport intermédiaire (" la forme compte ").

R6- Formaliser le statut et l'activité de chaque ORT avec les partenaires.

En revanche, il est difficile de départager la forme associative et la forme conventionnelle. Les deux peuvent être des solutions valables aux besoins des acteurs régionaux, et permettre un partenariat efficient.

R7- Décider au niveau régional de la formalisation qui convient aux partenaires, dont la DRE.

Au-delà du choix de telle ou telle formule juridique, quelques conditions de succès liées au statut de l'ORT, apparaissent à l'issue de cette évaluation :

R8- Associer les partenaires importants à l'orientation des travaux des ORT. C'est une demande forte des répondants au questionnaire (question 15) et cela rejoint une notion qui figure explicitement dans la circulaire de 1993, celle de " Comité d'Orientation " (qui peut s'identifier à l'Assemblée Générale dans le cas d'une association).

R9- Conserver, à la DRE par exemple et quitte à le partager avec d'autres, un rôle d'animation et de pivot. Une telle fonction est nécessaire pour une structure qui ne gère pas l'urgence mais la réflexion. La DRE est le partenaire le mieux placé pour y contribuer, avec éventuellement d'autres partenaires comme les CRCI. La Région joue parfois également ce rôle (Nord-Pas de Calais).

R10- Veiller à la valorisation du poste " ORT " dans les DRE³¹. Du point de vue, étato-centrique, de la culture Équipement, les ORT peuvent apparaître comme une façon de faire moins bien des études qu'on saurait de toute façon faire seuls (même si les acteurs des ORT récusent ce point de vue). Pour l'animateur ORT, faire valoir ses qualités et son travail est donc bien difficile, s'il se fonde sur la seule valeur des actions menées par l'ORT. C'est sans doute, conformément à l'intention initiale, le rassemblement des partenaires autour de la DRE qui donne de l'éclat au poste ORT.

R11- Réunir les partenaires, environ une fois par an, à un haut niveau (plus haut que celui des gens d'étude), avec le DRE. Il ne s'agit pas exactement du Comité d'Orientation, car les décisions d'orientation seront pour la plupart, prises par les gens d'étude ; tout au plus cette réunion solennelle sera-t-elle l'occasion de formaliser certaines décisions d'orientation. En fait, la réunion des partenaires est le but même de l'événement (comme de l'ORT aux termes de la circulaire de 1993) ; le contenu en est l'occasion. Ce peut être la présentation de données de conjoncture, ce peut être une présentation d'étude ORT, ou un exposé d'une personnalité extérieure ; on peut associer ORT et OST ; l'essentiel est que cela attire les décideurs. Ceci permet, d'une part de valoriser l'ORT, d'autre part de garder le contact entre ORT et décideurs de façon à permettre " l'irruption de l'actualité " dans le travail de l'ORT en cas de crise, de décision à préparer, etc.

³¹ Reçue par son directeur nouvellement entré en fonctions, la personne responsable d'un ORT dans une DRE lui explique que son activité principale est, précisément, l'ORT. Réponse du DRE : " et qu'est-ce que vous faites de sérieux ? ".

- R12- Obtenir la présence de la Région** parmi les partenaires de l'ORT (dans les régions où ce n'est pas encore le cas). Le Conseil Régional sera de plus en plus le principal animateur du développement économique régional, et s'avère souvent le point d'orientation réel en matière d'infrastructures ; même si les arbitrages budgétaires de l'État viennent accélérer ou ralentir certains projets. Les travaux d'information, de concertation, de prospective, trouvent vite leurs limites si la Région travaille de façon totalement indépendante.

8.3 L'animation nationale, facteur d'efficience du dispositif ORT

Un des sujets de l'évaluation était l'animation du dispositif par l'administration centrale : sa pertinence, son efficacité. On a vu que cette animation a progressivement été absorbée par la fonction " financement ". Clairement, on ne sollicite pas une même personne, une même institution, pour vous financer un projet d'une part, pour vous conseiller sur la façon de le mener d'autre part. Pour obtenir le financement, on doit au contraire faire la preuve de son autonomie pour le conduire.

- R13- Dissocier le rôle de financement du rôle d'appui technique.**

Comment y parvenir concrètement ? Nous proposons un scénario cohérent, mais d'autres scénarios sont imaginables.

Concernant le financement :

- R14- Déléguer aux DRE les crédits d'étude et de fonctionnement couvrant les besoins régionaux d'information.** Les DRE sont bien placées pour apprécier l'adéquation des sujets d'études aux besoins régionaux, indépendamment des listes de thèmes intéressants de façon plus ou moins floue ou récurrente, le niveau national³².
- R15- Prévoir un important bonus automatique sur réussite**, de l'ordre de 20% du montant global par exemple. On incite ainsi les DRE à rendre compte de leurs actions. La difficulté est de trouver de bons indicateurs de réussite. L'expertise de la qualité des études peut en être un ! Le jugement des pairs aussi (collectif des ORT) ; l'obtention de cofinancements est un indicateur de bonne mobilisation des partenaires ; etc.
- R16- Indépendamment des crédits déconcentrés, procéder par appel à projets pour les thèmes qui peuvent être régionalisés mais intéressent d'abord le niveau national.** Certaines directions le font déjà sauf erreur de notre part. Chaque année, les propositions des DRE peuvent être examinées pour traiter de façon intéressante un ou deux thèmes donnés. Cette recommandation n'a de sens que si les Directions centrales concernées par le thème y voient un intérêt pour elles.

Concernant l'appui méthodologique : le niveau technique élevé des DRE, des bureaux d'étude, des universitaires, rend illusoire le recours, pour toutes les problématiques des ORT, à une même personne-ressource comme appui technique. Les DRE doivent simplement pouvoir s'appuyer, pour leurs opérations partenariales, sur les différentes ressources du Ministère de l'Équipement, ainsi que de l'INSEE régionale.

³² Aucun des 30 acteurs interrogés ne juge pertinent de " gérer le financement des ORT par le Ministère de façon coordonnée à Paris ", ni en premier ni en second choix, parmi une liste de 4 orientations. C'est le seul point sur lequel les répondants soient unanimes.

Concernant l'animation stricto sensu : les ORT sont dans un jeu de priorités et de contraintes qui se localise presque entièrement en région. Les échanges au-delà des frontières régionales, jugés utiles sur le principe, sont rarement une priorité pour eux. Pour une meilleure efficacité de l'ensemble (éviter les redondances, permettre une solution plus rapide aux problèmes, favoriser l'innovation³³), **c'est donc l'animation nationale qui a vocation à produire une " circulation forcée de l'information "**.

Mais on ne peut " forcer " une information aussi qualitative que celle issue des études, a fortiori de la concertation. **Il faut trouver des mécanismes " donnant-donnant " qui minimisent le coût de sortie de l'information pour les ORT, et maximisent la valeur de celle qu'ils reçoivent en retour. Mettre en place et gérer ces mécanismes est le rôle de l'animateur (plus que d'apporter du contenu). Quelques propositions :**

- R17- Continuer à associer, dans les réunions semestrielles, les sujets propres aux ORT et ceux qui relèvent de la statistique nationale.** Tous intéressent en effet les mêmes acteurs. Mais un meilleur équilibre doit être trouvé entre les deux, en faveur des ORT.
- R18- Intégrer dans les réunions semestrielles des travaux thématiques en ateliers de 6-15 personnes, chacun choisissant son atelier parmi 3-4 thèmes proposés.**
- R19- Inviter aux réunions semestrielles, de façon aussi systématique que possible³⁴, des acteurs ORT d'organismes partenaires.** On combattra ainsi l'étanchéité entre les deux circulations d'information, intra- et interrégionale.
- R20- Obtenir des ORT la mise sur internet d'une page sur chaque étude ou action substantielle menée. Cette page doit être indexée dans le moteur de recherche du site ministériel.** La page peut physiquement se trouver dans tout site, de la DRE, de la Région, etc., avec le graphisme de ce site ; elle doit seulement respecter des contraintes de contenu (comprendre un sommaire de l'étude, et surtout les coordonnées mail et téléphoniques d'une personne à contacter pour plus ample information). Ce dispositif permet à toute personne qui cherche une information sur un sujet donné (" transport du sucre " par exemple), d'identifier l'existence d'une étude déjà menée à ce sujet.
- R21- Créer une liste de diffusion mail pour les acteurs des ORT, internes DRE comme partenaires intéressés.** Cette liste doit naturellement être utilisée pour débattre des questions d'actualité pour tout ou partie des inscrits ; par exemple pour servir aux " questions à la cantonade ", type " nous travaillons avec les professionnels sur le transport des betteraves vers les sucreries, qui a une expérience là-dessus ? ".
- R22- Veiller à la formation des correspondants ORT aux usages aval de l'information : diffusion, concertation, prospective, etc.**
- R23- Susciter des réunions de travail thématiques déconcentrées, qui réunissent les correspondants ORT en DRE et autres acteurs ORT intéressés par le sujet (donc une fraction seulement des régions), pour un travail plus approfondi que ce que permet un simple atelier d'une heure lors des rassemblements semestriels.** Ces réunions thématiques sont co-organisées par l'animateur national et l'ORT concerné.

³³ Efficacité, plus que cohérence. Invoqué par certains textes, le souci de cohérence est sans grand objet pour les ORT, dont les travaux n'ont pas vocation à être consolidés en statistiques nationales.

³⁴ Certes, nombre de questions évoquées sont internes au Ministère, mais bien peu nous ont semblé relever de secrets d'État.

EN CONCLUSION

Instauré par une circulaire ministérielle de 1993, après une brève période d'expérimentation, le dispositif des "Observatoires Régionaux des Transports" a prouvé, pour l'essentiel, la justesse de l'intuition initiale : réunir les partenaires professionnels et institutionnels des transports autour d'activités liées à leur information mutuelle, et établir ainsi un contact non conflictuel entre la DRE et ces partenaires, dont le monde du transport routier de marchandises, les Conseils Régionaux, etc.

Le dispositif laissant une grande liberté d'organisation aux acteurs régionaux, notamment aux DRE, les ORT présentent une grande diversité de structures, de sujets, de niveaux d'activité, de degrés d'autonomie.

La confusion croissante, depuis 1996 notamment, entre activités propres des DRE (études déconcentrées) et activités partenariales au sein des ORT, a compliqué l'évaluation. Le SES s'est insensiblement coupé de l'apport des partenaires régionaux externes à l'État, en mettant l'accent sur l'application locale des méthodes nationales, au plan statistique notamment. Or la finalité même des ORT était de permettre une circulation d'information des professionnels vers l'appareil d'État.

Du fait de la priorité donnée par le Ministère aux activités d'études sur les autres activités, ce sont surtout les "gens d'études" des institutions partenaires qui se sont trouvés impliqués dans les activités de beaucoup d'ORT, éloignant ceux-ci des sujets importants et urgents pour les décideurs ou les praticiens, professionnels du transport. D'autres ORT ont maintenu une activité tournée vers les pratiques professionnelles, grâce notamment au poids des partenaires externes. C'est heureux, car l'implication des partenaires apparaît comme facteur majeur de qualité et d'utilisation des études.

Pour l'avenir, les ORT peuvent être revitalisés en revenant, pour l'essentiel, aux objectifs initiaux, et en laissant une grande liberté d'organisation aux acteurs régionaux.

Une indépendance totale des ORT vis-à-vis des DRE n'est pas nécessaire : l'État est un acteur singulier, reconnu comme tel, dont la présence au sein du dispositif est importante.

L'essentiel est de parvenir à valoriser, au sein des DRE et du Ministère dans son ensemble, l'apport, pour l'État, des partenaires externes, et du travail fait en commun avec eux.

La revitalisation des ORT peut notamment se faire autour de deux thèmes d'actualité, qui font l'unanimité ou presque, parmi les acteurs internes et externes des ORT :

- L'intermodalité, comme thème de réflexion et d'études,
- Internet, comme outil d'information légère et accélérée, et comme occasion de revisiter les différentes activités liées à l'information.

ANNEXE 1 : LES CIRCULAIRES ANNUELLES CADRANT L'ACTION DES ORT

1. Contexte et portée de cette annexe

La première phase de la présente étude comprenait une analyse de la documentation sur les ORT.

La documentation normative nationale se compose :

- ❖ d'une circulaire ministérielle " fondatrice " du 9 novembre 1993, précédée par une lettre de mission ;
- ❖ de deux circulaires par an, l'une d'appel à propositions, l'autre d'attribution de financements.

L'examen de ces sources et de la documentation indicative (éditorial du n°0 du bulletin des ORT, note du chef du SES, Yves Robin, de novembre 1998), permet de dresser un arbre des objectifs du programme (Cf. annexe 4).

La présente note complète cette étude des objectifs par une approche de leur évolution ultérieure, à travers celle des circulaires annuelles, synthétisées ci-après sous forme de tableaux. Rédigées chaque année à partir de 1996 par variations à partir d'une année antérieure, ces circulaires constituent en effet un lieu où l'observation d'évolutions est aisée.

2. Tableaux

Circulaires annuelles aux DRE : évolution dans le temps de leur contenu

	Année 1994	Année 1995	Année 1996	Année 1997	Année 1998	Année 1999	Année 2000
	9/11/93 ^a 22/02/94	8/12/94	18/12/95	18/11/96	9/10/97	14/10/98	28/10/99
Circulaire préalable							
Objet :							
ORT	X [^]	X	X	X	X	X	X
Études régionales		X	X	X	X	X	X
ORT et études régionales	X						
1. Bilan des actions							
référence au programme	ss. obj.	X	X	X	X	X	X
point sur le partenariat	-	X	X	X	X	X	X
problèmes / solutions	-	X	X	X	X	X	X
évaluation adm. centrale	-		X				
bilan observatoires sociaux	-					X	X
2. Programme de travail 19xx							
préciser interne / parten.	°	X	X	X	X	X	X
mention pôles aménag't/transport			X	X	X	X	X
tous transports	X [^]	X	X	X	X	X	X
sujets non traités ailleurs		X	X	X	X	X	X
tout sera examiné	°	X	X	X	X	X	X
thèmes indicatifs (Cf. infra)	°	X	X	X	X	X	X
3. Contenu demandé							
titre	X	X	X	X	X	X	X
champ	X [^]	X	X	X	X	X	X
n° du thème							X
problème / contexte	X	X	X	X	X	X	X
objectif	X	X	X	X	X	X	X
intérêt urgence	X	X	X	X	X	X	X
méthodologie	X X [^]	X	X	X	X	X	X
modalités	X	X	X	X	X	X	X
coût total	X	X	X	X	X	X	X
partenaires financement	X	X	X	X	X	X	X
participation METL	X	X	X	X	X	X	X
prestataire envisagé	X	X	X	X	X	X	X
durée	X	X	X	X	X	X	X
niveau de priorité	X	X	X	X	X	X	X
4. Financement / Structures citées							
CNT	X						
DRAST	X (CETE)	X	X				
OEST	X X [^]	X	X				
DAEI	X X [^]	X	X	X	X	X	X
DR		X	X	X	X	X	X
DTT	X	X	X	X	X	X	X
CETE (MP)	X X [^]	X	X	X	X	X	X
DTMPL						X	X
DGAC							X
5. Transmission DTT-SDAE							
	X	X	X	X	X	X	X

Circulaires annuelles aux DRE : évolution dans le temps de leur contenu

	Année 1994	Année 1995	Année 1996	Année 1997	Année 1998	Année 1999	Année 2000
	9/11/93 ^A 22/02/94	8/12/94	18/12/95	18/11/96	9/10/97	14/10/98	28/10/99
Circulaire préalable							
Thèmes privilégiés (classement) : (hors ORT)							
Transp. rég. voyageurs (*//État)			*2	2	2	2	2
SRT, CPER, SSC ...	1 3 [^]	3	3	1	1	1	3
Flux rout. march. danger., Alpes/Pyr.						4	4
Études intermod., *complém. LD-local	5	4 et *5	*4	*4	*4	*5	*5
Achemin. hinterland trafics portuaires						12	5 et 6
Infrastructures et dév. éco. rég.	ét. et	6	5	5	5	6	7
Transport (*logist.) et dév. éco. rég.	synth.	7	6	6	6	7	*8
Observ. rég. écono. du TRM	éco 4 [^]			8	8	9+	10++
Entrep. transp. et international						11+	11++
Économie transp. fluvial et aides						13	12+
Transports et politique de la ville	2						
Transport à la demande zones rurales	3						
Infras. ferroviaires milieu urbain	4						
Potentiel trafic plateformes logist.	7						
(+) avec spécifications plus précises de sujets							
Thèmes hors sujet évaluation :							
<i>Possib. dialogue avec profn. T.R.</i>	6						
<i>Observation sociale</i>		8	7	7	7	8	9
<i>Diffusion observation trsp. natio.</i>		1	1	3	3	3	1
<i>Bilan infos accessibles régional</i>	1 [^]						
<i>Recenst besoins utilisateurs</i>	2 [^]						
<i>Mise en place documentation</i>	6 [^]						
<i>Concertation</i>		2					
<i>Communication</i>	5 [^]	9	8	9	9	14	
<i>ORT catalyseur pour partenariat</i>						10	13
Circulaire attribution							
	7/6/94	26/4/95	22/4/96	25/2/97	3/3/98	10/3/99	31/3/00
Objet :							
ORT		X					
Études régionales	X	X					
ORT études rég. (minuscule)			X	X	X	X	
Fonct. des ORT et études rég.							X
Retour sur les demandes							
Montant total demandes	X						
Appréciation qualité demandes	X						
Lien DRE - Dir. Adm. Ctr.							
Rappel financeurs Dir. Adm. Ctr.	X	X					X
Éviter financements croisés		X	X	X	X	X	X
Dir. adm. ctr. suivant les études (+ : les associer au Cté. Pilot.)						X+	X
Retour exemplaire à la DTT						X	X
Processus administratif							
Titres et articles selon actions		X	X	X	X	X	X
Mise en place / délégation crédits			X	X	X	X	X
Souhait engagement rapide crédits							X
Compte-rendus à faire							
C.R. demandé aux Dir. Adm. Ctr.		X	?			?	
C.R. demandé aux DRE -> D.A.C			?	X	X	?	
C.R. demandé DRE -> D.A.C. si pb							X

3. Commentaires

- La première circulaire d'appel à propositions (22/2/94) annonce la **fusion de deux procédures de financement, distinctes seulement cette première année 1994** :

- ❖ de l'activité " observation " des ORT,

- ❖ du programme d'études " régionales " (entre guillemets dans le texte) que décident de créer la DTT et la DAEI, qui " souhaitent " ainsi " associer l'ensemble des DRE à leur programme d'études respectif (...) ce qui permet d'assurer une collaboration entre les services régionaux et les services centraux (...) ".

Cette première année 1994, la circulaire du 22/2/94 précise les financements accordés pour l'activité " observation " des ORT, et propose des thèmes " à titre indicatif " pour les études " régionales " DAEI/DTT.

Elle complète ainsi la circulaire du 9 novembre 1993 qui proposait des sujets de travail pour les ORT. Les études n'en composaient qu'un point (" engagement d'études ou de synthèses économiques (préciser le champ et la méthode envisagés) "); les autres points, tout en relevant bien du champ de l'information, peuvent être considérés soit comme le préalable à des études partenariales (" recensement des besoins exprimés par les utilisateurs ", " définition ... d'indicateurs pertinents... "), soit comme un service public de communication d'information existante (" bilan des informations accessibles ... ", " mise en place d'une documentation ").

À partir de 1995, la différence existant entre une activité ORT et une activité études régionales ne sera plus visible dans les circulaires qu'à travers divers indices :

- ❖ Les circulaires préalables (appels à propositions) mentionneront toujours deux objets sur deux lignes séparées :

- *Observatoires régionaux des transports (ORT)*

- *Études régionales dans le domaine des transports.*

- ❖ Mais ce n'est pas tout à fait la forme employée pour les circulaires d'attribution, qui à partir de celle d'avril 1996 font figurer le deuxième terme (études) avec une minuscule et parfois sur la même ligne que le premier terme (ORT). La circulaire du 31 mars 2000 met fin à cette formulation en prenant comme objet : " Fonctionnement " des ORT " et " études régionales. L'activité " d'observation " des ORT (circulaire du 22/2/94) semble ainsi avoir été assimilée avec l'activité d'études régionales.

- À partir de l'année où les deux procédures de financement sont fusionnées (année 1995, circulaire du 8/12/94), la circulaire d'appel à propositions demande à chaque DRE, outre un bilan des actions de l'année qui se termine, un **programme de travail** pour l'année suivante.

Le bilan demandé comporte trois éléments invariants de 1995 à 2000 : il fait référence au programme d'études initial de l'année et aux écarts avec ce programme ; il demande " un point (...) sur l'engagement du partenariat " ; enfin le bilan des études et actions doit intégrer une liste des problèmes rencontrés et solutions apportées.

La circulaire du 18/12/95 précise que ces éléments seront intégrés dans l'évaluation que mène l'administration centrale. Celles du 14/10/98 et du 28/10/99 intègrent un point spécifique sur les observatoires sociaux. Enfin celle du 28/10/99 demande un bilan rétrospectif sur 4 ans (1995 à 1999).

La formulation concernant le programme de travail est elle aussi très stable. Elle demande de préciser quelles études " ont une vocation partenariale " et lesquelles " sont internes à l'administration " (trace éventuelle des deux procédures de financement distinctes de la 1^{ère} année). À partir de la circulaire du 18/12/95, elle demande de " mentionner explicitement les études menées dans le cadre des pôles aménagement-transport ". Les autres points sont invariants : les études peuvent toucher tous les sujets liés aux transports, mais seulement des sujets qui ne peuvent être financés par ailleurs ; toutes les demandes seront examinées, " mais, à titre indicatif ", une liste de thèmes est fournie (on y reviendra infra).

Pour chaque étude proposée par la DRE, une liste quasi-invariable de rubriques est à renseigner. Le " champ " de l'étude, mentionné à partir de la seconde circulaire, figurait aussi dans la circulaire de 1993 ; le " numéro du thème auquel l'étude est liée " est ajouté dans la circulaire du 28/10/99, ce qui suggère un caractère moins " indicatif " qu'auparavant, de la liste de thèmes (qui a été étoffée et précisée à partir du programme pour 1999).

- Il est clair que, dès 1995, ces documents internes à l'administration centrale ne portent plus trace d'une capacité d'initiative des partenaires régionaux dans le cadre des ORT. Cette dimension est implicitement laissée à la disposition de chaque DRE, moyennant un financement éventuel des frais de fonctionnement afférents à la concertation ou à la communication. On notera ainsi que, la première année seulement, la circulaire d'attribution comprend des informations sur les demandes issues des régions.

Concertation et communication sont alors situées comme des activités parmi d'autres - parallèles aux études, et non antérieures ou postérieures - dans la liste des thèmes indicatifs pour le programme d'études.

Si 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.

L'observation sociale (hors sujet de notre évaluation) constitue une rubrique à part, proche de la fin de liste chaque année.

- La liste des thèmes indicatifs tient compte de l'évolution de la liste des financeurs ou partenaires cités.

La 1^{ère} année, il s'agit de la DTT - qui rejoint la DAEI pour mener des études déconcentrées - et de **structures d'études ou de concertation** plus ou moins autonomes : les CETE (dépendant de la DRAST), le Conseil National des Transports (cité parmi les structures à l'origine du dispositif), l'OEST.

Les autres Directions d'Administration Centrale se joignent progressivement au dispositif : la Direction des Routes pour le programme 1995, la Direction du Transport Maritime pour 1999, la Direction de l'Aviation Civile pour 2000.

À l'inverse, le rôle du CNT n'est plus cité après la 1^{ère} année, la DRAST n'est plus citée en tant que telle à partir du programme pour 1997, l'OEST disparaît à la même date.

La "géographie" des partenaires nationaux du dispositif a ainsi évolué d'une dominante "études" en 1993, à une dominante "directions opérationnelles" en 1999/2000.

On retrouve cette évolution dans les circulaires d'attribution des crédits, qui comprennent à chaque fois des éléments sur le lien entre les DRE/ORT et l'administration centrale. La liste des financeurs figure non seulement dans l'objet, mais aussi dans le corps du texte la 1^{ère} année et de nouveau en 2000. En 1999 et 2000, il est demandé qu'un exemplaire informatisé des études soit transmis à la DTT, et que les Directions qui financent les études reçoivent des informations précises sur l'avancement de celles-ci - en 1999, il est suggéré de les associer au comité de pilotage des études, mais cette suggestion n'est pas réitérée en 2000.

Toujours dans ces circulaires d'attribution, le processus administratif de délégation et gestion des crédits est établi de façon de plus en plus précise de 1995 à 2000 ; tandis que les comptes-rendus à faire de l'utilisation de ces crédits pour les études sont définis de façon fluctuante :

- ❖ En 1995, un compte-rendu est demandé aux directions d'administration centrale ;
- ❖ En 1997 et 1998, il est demandé aux DRE de rendre compte à ces directions ;
- ❖ En 1996 et 1999, la phrase employée laisse ouvertes les deux interprétations précédentes ;
- ❖ En 2000, les choses sont précisées : il est demandé aux DRE de rendre compte aux directions centrales "des éventuelles difficultés que [les DRE pourraient] rencontrer dans la gestion comptable de ces opérations".
- C'est sur la liste des thèmes "indicatifs" que se manifestent le plus nettement les préoccupations du niveau national.
 - ❖ Toujours proches du début de la liste, en première ou troisième position, viennent les études contribuant aux schémas régionaux de transport, contrats de plan ou schémas de services collectifs.
 - ❖ Pour 1996 et de nouveau en 2000, le premier sujet d'étude cité (second de 1997 à 1999) est constitué par les transports régionaux de voyageurs ; dans l'appel à propositions pour 1996, il est précisé que c'est sous l'angle de leurs "enjeux pour l'État", précision qui disparaît ensuite.

- ❖ 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 géographique** (le reliant à certaines régions en particulier).
- ❖ 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 de celle pour 1995, 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 (plus, en 2000, de logistique) et le développement.
- ❖ L'**observation économique régionale du transport routier de marchandises** - déjà suggérée par la circulaire de 1993, et qui pourrait sembler à l'origine de l'idée des ORT, avec l'observation sociale - fait son **apparition dans le programme pour l'année 1997**. Dans les programmes pour 1999 et 2000, ce point est étoffé par des précisions de plus en plus nombreuses sur les sujets qu'il est indiqué d'approfondir.
- ❖ 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).

Le programme pour 1994 (études déconcentrées de la DTT, " hors ORT ") reflétait majoritairement d'autres préoccupations, directement reliées à la géographie de territoires (politique de la ville et des zones rurales, desserte ferroviaire urbaine, potentiel des plateformes logistiques) qu'on ne retrouve plus ensuite dans le dispositif ORT/études régionales.

ANNEXE 2 : ÉCHANTILLON DE 10 ÉTUDES

Base : 10 études conclues de 1997 à 2000, faites par, ou avec, les ORT de 5 régions.

- Rhône-Alpes : " Les localisations des établissements de transport routier de marchandises (...) ", juillet 1998.
- Rhône-Alpes : " Les autres temps que la conduite ; mallette d'outils ", juin 1998
- Midi-Pyrénées : " Étude sur les perspectives du transport combiné en région Midi-Pyrénées ", 1997
- Midi-Pyrénées : " Étude sur les relations transporteurs-grande distribution ", 1998
- Ile-de-France : " Groupe thématique " marchandises " : propositions ", décembre 1998.
- Ile-de-France : " La logistique du fret en Ile-de-France ", septembre 1997
- Pays de la Loire : " Flux de marchandises liés à la Loire-Atlantique ", février 2000
- Pays de la Loire : " Accidents du travail et procès verbaux : Conducteurs routiers TRM " (1999 ?)
- Pays de la Loire : " Enquête transports collectifs interurbains ", septembre 1998
- Picardie : " Monographie sur les activités logistiques " (n°2 : 1999)

ANNEXE 3 : TRIS A PLAT DU QUESTIONNAIRE ORT

Pages suivantes, hors numérotation.

(Version informatique : fichier Excel joint).

Ce questionnaire, très détaillé comme on le verra, était adressé à un acteur interne (acteur ORT en DRE) et 1 ou 2 acteurs externes parmi les plus impliqués dans la vie de l'ORT. En principe, entre 44 et 66 personnes / institutions l'ont donc reçu.

La diffusion du questionnaire était assurée par le SES puis les DRE ; ils remontaient ensuite, essentiellement par fax, chez evalua pour saisie et analyse.

Nous avons reçus 30 retours, provenant de 16 régions :

- 15 acteurs internes et 15 externes, dont : 6 CRCI - 5 FNTR - 2 Régions - 1 CESR - 1 industriel (chargeur).
- 11 réponses (5 internes +6 externes) venant de 5 régions à ORT associatif,
- 12 réponses (5+7) de 6 régions à convention ou inscription CPER,
- 7 réponses (5+2) de 5 régions sans ORT structuré. Dans ce dernier cas, les deux réponses venant d'acteurs externes ont été obtenues par interview en face-à-face par la personne de la DRE chargée de l'animation de l'ORT.

Les 9 régions suivantes ont répondu de façon " complète ", c'est-à-dire avec au moins un questionnaire interne et un externe :

- Aquitaine,
- Auvergne,
- Basse-Normandie,
- Bourgogne,
- Languedoc-Roussillon,
- PACA,
- Pays de la Loire,
- Picardie,
- Rhône-Alpes.

ANNEXE 4 : LES ORT COMME PROGRAMME : UN ARBRE DE SES OBJECTIFS

Commentaire de l'arbre qui figure au 4.4

Approche méthodologique

L'arbre est une tentative de rendre compte des différents éléments normatifs ou indicatifs figurant dans les textes officiels sur les ORT. Il s'agit de **hiérarchiser en distinguant objectifs et moyens** (de gauche à droite), et aussi de disposer les différents éléments (position de haut en bas) de façon à **rapprocher les éléments qui sont associés dans les textes**.

Dans des programmes d'actions formulés dès l'origine selon cette logique d'arbre d'objectifs (programmes européens), on peut identifier assez aisément les grands objectifs du programme (à gauche) qui se déclinent en mesures (au centre) lesquelles se déclinent en actions (à droite). Cette ramification progressive justifie le terme d'arbre.

Le schéma supra est plus enchevêtré, ceci pour deux raisons :

- Les textes de référence ne sont pas structurés selon cette logique d'arbre, mais sur un schéma administratif français plus classique : intention générale puis normes pour l'action, regroupées par thèmes ou chapitres selon les acteurs concernés ou le sujet commun.
- L'arbre rend compte de trois textes (plus une famille de circulaires annuelles) dont la structure n'est évidemment pas identique.

Lecture de l'arbre

On a utilisé 4 colonnes dont les significations sont les suivantes :

- La première regroupe **ce qui relève d'objectifs** ou d'intentions. Les trois suivantes relèvent donc des moyens, parmi lesquels on distingue : le dispositif ORT (règlements, structure), les moyens alloués pour la réussite de leur mission, les actions à mener par eux.
- **Le dispositif ORT**, en deuxième colonne, défini par des termes divers, comprend des structures régionales (plutôt en bas de la colonne) et des intervenants nationaux (en haut). On a fait figurer dans cette colonne la notion de cohérence du dispositif, qui est autonome dans les textes : elle n'est pas explicitement appuyée sur une relation avec l'objectif poursuivi. C'est donc une considération interne à l'architecture du dispositif.
- **Les moyens alloués**, outre l'implication directe du niveau central (cadre à cheval sur les colonnes 2 et 3), sont, pour les uns fournis par le niveau central ou le réseau, indépendamment de la structure locale (échange d'expériences, données de cadrage, financement d'études, bulletin), pour les autres liées à la structure mise en place, la solution de l'association loi 1901 étant indiquée, mais non imposée, par la circulaire de 1993.

- Enfin les **actions** comprennent des études à mener par l'ORT, pour lesquelles différents thèmes ont été indiqués, et d'autres actions (en italique) de service public de l'information, en relation avec les utilisateurs.

Éléments d'interprétation

Le cœur de l'arbre est la notion de " **dispositif d'observation régionale du marché des transports** " ayant une double vocation de concertation État-acteurs économiques locaux, et d'observation économique et statistique au service de ces mêmes utilisateurs. Tirés de la circulaire de 1993, ces objectifs restent présents dans la note de 1998 du SES (non normative - il s'agissait d'une note pour discussion).

Les textes du début des années 1990 accordent une plus grande importance à la **structure en région** : notion de Comité d'Orientation, coordination avec les autres observatoires régionaux couvrant des sujets connexes, statut suggéré d'association loi 1901 – dont l'AG pourrait constituer le Comité d'Orientation, et dont le statut facilite l'attribution de subventions de fonctionnement " titre IV " .

Les textes de la deuxième moitié des années 1990, à partir du moment où la procédure de financement des ORT est fusionnée avec la procédure d'études déconcentrées d'un nombre croissant de Directions d'Administration Centrale (" DAC " dans le schéma), mettent un **accent de plus en plus fort sur la nécessité d'une forte coordination par le Ministère**, concernant le contenu et les méthodes du travail d'étude des ORT, par la DAEI/SES et les DAC. À l'image du " réseau des ORT (régionaux) " qui s'échangent informations et méthodes, se juxtapose, de plus en plus fortement, l'image du **guichet unique** des Directions d'Administration Centrale qui coordonnent leurs procédures de financement, évitant les financements croisés.

L'évolution dans le temps du contenu des circulaires annuelles (notre note N0110) montre bien cette prégnance croissante du modèle administratif " centralisé-déconcentré " à la française.

La portée de cette évolution ne doit cependant pas être surestimée, pour deux raisons au moins :

- ❖ Comme le précise explicitement la note du 12 novembre 1998, si les textes nationaux parlent peu de l'**activité spécifiquement régionale** des ORT (concertation, diffusion d'information, etc.), c'est parce que cette activité ne demande(ra)it pas un fort appui national. De façon autonome, elle se poursuit et continue à bénéficier de financements nationaux.
- ❖ Quant au **contenu des études ad hoc** menées, leurs thèmes couvrent, dès les premières réflexions de 1992-1994 (Cf. l'éditorial de Maurice Girault dans le n°0 du bulletin de liaison), **tout l'éventail des préoccupations liées à une région**, de l'économie des entreprises qui s'y trouvent - thème associé à la concertation des acteurs - aux questions d'aménagement du territoire régional - thème lié aux procédures contractuelles et autres schémas, donc aux relations entre l'État et la Région. La présence croissante des Directions d'Administration Centrale ne modifie pas radicalement cet éventail de thèmes.

Cela étant donné, l'examen de l'arbre montre une **relative autonomie des deux parties haute et basse, la partie " études " liée aux D.A.C. et la partie " régionale " associée aux autres activités**. Le lien est fait, d'une part par la notion de dispositif d'observation régionale, d'autre part par l'affectation d'une personne (au moins) chargée de cette observation, et enfin par le bulletin de liaison (à vocation interne et externe). Le dispositif, comme la personne, ont explicitement une double fonction d'étude et de relation avec les acteurs.

Cela pose plusieurs questions touchant à la cohérence du programme ORT :

- À quel point y a-t-il proximité de compétences, de lieux, de moments, entre la réalisation d'études touchant aux transports et à la région, et la concertation entre l'État et les partenaires économiques régionaux des transports ?

Des compte-rendus de réunions en présence de partenaires montrent bien que les deux discours se superposent et interagissent parfois peu : les représentants de l'État parlent d'études à mener, les acteurs économiques de concertation à approfondir.

- À quel point y a-t-il proximité de compétences, de lieux, de moments, entre les études touchant à l'aménagement - qui peuvent plus directement intéresser les collectivités territoriales - et les études touchant à l'économie des transports, voire au fonctionnement social du secteur, qui pourraient susciter un intérêt plus grand des organisations de transporteurs ou des structures consulaires ?

Quels sujets précis, dans telle région donnée, vont à la fois nécessiter et permettre une concertation des partenaires économiques et politiques ?

- Concernant les études menées, à quel point y a-t-il identité de demandes, de critères de qualité, entre les acteurs régionaux et les directions nationales du Ministère ?

La notion d'observation " répondant aux besoins des acteurs régionaux " n'a guère été précisée dans les textes ultérieurs. En revanche, les exigences de qualité, de " tronc commun ", des directions nationales, sont formulées de façon de plus en plus forte. Par exemple, le SES a obtenu depuis 1998 l'affectation aux ORT d'une dizaine de jeunes attachés de l'INSEE. Dans quelle mesure ce renfort permet-il aux ORT de mieux " répondre aux besoins des acteurs régionaux " ?

Ces questions mettent en cause l'idée des " études, occasion de la concertation " qui est à l'origine du programme ORT. Elles attirent donc l'attention sur la **nécessité d'évaluer** la réussite des ORT et les moyens d'améliorer leur fonctionnement (y compris le choix d'une organisation, de statuts, de partenaires statutaires), **par rapport à chacun de ces deux volets de leur action**, sans préjuger du degré de recoupement entre les deux.