

Le transport et les collectivités territoriales : pour une organisation des compétences « à la carte » !

Un bilan positif de la décentralisation pour les transports en communs

Les transports collectifs sont régulièrement cités au titre des réussites de la décentralisation. L'engagement de toutes les collectivités territoriales sur une compétence désormais stratégique produit des effets tangibles.

- Le récent rapport Haenel¹ souligne le bilan très positif de la décentralisation ferroviaire : « sur la période 2002-2007, le trafic TER a progressé de 27% et les recettes de 38% » (p.10)
- Le développement continu des transports en commun en site propre (TCSP) depuis une vingtaine d'années dans un nombre croissant de grandes et moyennes agglomérations permet d'offrir des alternatives compétitives à l'automobile. Dans certaines d'entre elles (Rennes, Rouen, Lyon, Lille...), la part modale de la voiture a commencé à diminuer légèrement, ce qui marque une inflexion historique de la tendance haussière.
- Les départements mènent des politiques de désenclavement des territoires ruraux par les transports collectifs à destination des citoyens « captifs », mais aussi de plus en plus pour offrir une véritable alternative à l'automobile aux habitants des territoires périurbains. Certains poussent cette logique jusqu'à offrir une tarification départementale unique qui rencontre généralement un grand succès (hausse de 123% de la fréquentation entre 2006 et 2008 sur le réseau *Lila* de Loire-Atlantique par exemple).

Dans un contexte où le développement durable et le pouvoir d'achat sont devenus de véritables priorités pour un certain nombre de français, on ne peut que se réjouir de ce constat.

Une logique institutionnelle freinant la constitution d'une offre de mobilité globale et cohérente

La loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 répartit la compétence transport entre les différents échelons de collectivités, appelées autorités organisatrices de transports (AOT) :

- les régions sont en charge des transports ferroviaires régionaux et des transports de substitution par car
- les villes/agglomérations sont AOT sur leur périmètre de transports urbain (PTU)
- les départements sont AOT pour les transports interurbains départementaux.

¹ Rapport à M. le Premier Ministre de M. Hubert Haenel, Sénateur du Haut Rhin, « Ecrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale », 26 octobre 2008.

D'abord, **cette structuration institutionnelle ne tient pas compte des bassins de vie**. Ainsi, les EPCI urbains correspondent souvent au cœur aggloméré d'un ensemble bien plus vaste, par exemple l'aire urbaine au sens INSEE (définie par les migrations domicile-travail). Certaines aires urbaines débordent sur les départements voisins comme Lyon ou Nantes. Dès lors, la coopération entre collectivités devient une impérieuse nécessité...

Ensuite, **la logique institutionnelle amène les autorités organisatrices à raisonner avant tout par mode de transport**. Pourtant, le développement d'une offre de mobilité durable passe par la constitution d'un « cocktail » de moyens de déplacements diversifiés et articulés incluant l'automobile. Certes, les collectivités prennent conscience de ce besoin comme en témoigne le succès des vélos en libre-service, des Plans de Déplacement Entreprise ou Administration, des sites de covoiturages, de l'auto-partage ou du transport à la demande. Toutefois, ces actions innovantes et bien moins coûteuses que le développement d'infrastructures lourdes (TCSP, rocadés, parkings enterrés) sont trop souvent menées en ordre dispersé

Enfin, **la LOTI évoque principalement la « promotion » des transports collectifs en oubliant les moyens de dissuasion de la voiture**. Le levier du stationnement est de ce fait sous-utilisé alors qu'il constitue un outil remarquable qui fait ses preuves, notamment en Suisse. De même, **les investissements en infrastructures routières sont rarement mis en balance avec les investissements dans les transports collectifs**. Ces deux volets conditionnent pourtant la réussite des politiques de déplacement, ce qui exige de facto une bonne coordination.

En choisissant le morcellement de la compétence transport, la LOTI faisait courir le risque d'une coopération malaisée et incomplète. Le bilan confirme cette crainte. **Les collectivités ont majoritairement une vision « absolutiste » de l'exercice de leur compétence : sur leur périmètre, avec leurs moyens, dans leur logique**, ce qui conduit à un raisonnement par mode de transport trop poussé (Région = ferroviaire, Département = car).



Un tram-train à quai avec un ICE à Karlsruhe

multimodale, pôles d'échanges multimodaux) qu'un réel projet stratégique réfléchi au niveau du bassin de vie. La voiture conserve ainsi par sa souplesse incomparable une longueur d'avance sur l'offre de transport alternative.

Cet état de fait permet d'expliquer bien des carences actuelles : difficulté à construire de véritables trams-trains en France (sauf à Mulhouse), concurrence entre TER et cars interurbains, difficulté à faire émerger des communautés tarifaires, sur le modèle « carte orange » (pourtant souhaitées par de nombreux élus), prise en compte insuffisante des besoins des usagers. L'intermodalité, présentée comme la clé de toute politique de déplacement réussie, est souvent plus un instrument de communication basé sur un outil « vitrine » (plateforme d'information

Enfin, **la raréfaction des ressources budgétaires constitue un défi pour une politique publique qui requiert des financements importants**, que ce soit en investissement initial, en investissement de renouvellement ou en fonctionnement.

Quelle réponse institutionnelle à ce constat ?

Certains estiment que les outils pour pallier ces difficultés sont déjà présents. Il ne manquerait que la volonté politique. La possibilité offerte aux AOT par la loi SRU du 13 décembre 2000, de se regrouper dans un **syndicat mixte** pourrait résoudre certains problèmes de coopération. Cette structure juridique pourrait jouer un rôle similaire à celui des *Verkehrsverbunde* d'outre-Rhin. Elles ont permis de mettre en place des systèmes de transports performants et lisibles pour l'utilisateur y compris dans des agglomérations de taille moyenne comme Kassel (300 000 habitants) ou Fribourg (200 000 habitants). Elles jouent le rôle de structures-écran qui « gommant » la diversité des autorités organisatrices pour le citoyen-usager de transport. Le Syndicat de transport d'Ile de France (STIF) correspond également à cet esprit, avec sa « carte orange » emblématique. **L'expérimentation et l'appel à compétence** constituent d'autres outils disponibles. L'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF) souligne leur pertinence en matière de transports. Pourtant, ces instruments ont été rarement utilisés. Il n'existe que 7 syndicats mixtes de type SRU en France, quant à l'expérimentation elle reste lettre morte à ce jour.

Il n'est donc pas étonnant que, dans ce contexte, **la tentation soit forte de « spécialiser » certaines collectivités au détriment d'autres, en leurs transférant la compétence transport**. Le département ne serait pertinent, ni pour gérer les transports urbains, ni pour gérer les TER. On pourrait dès lors envisager de le dessaisir de cette compétence. Ce serait vraisemblablement une erreur : avec un chef lieu assez central, le département est assez souvent un véritable espace de solidarité traditionnelle entre espaces urbains, périurbains, et ruraux, qui correspond assez bien à la réalité d'un certain nombre de flux.

Cela ne veut pas dire que la suppression d'un niveau d'AOT soit inutile dans l'absolu, mais plutôt qu'elle dépend des réalités de terrain. **Une approche « à la carte »**, dans l'esprit du récent Rapport Warsmann², semble plus pertinente au regard de la diversité des territoires. C'est déjà le cas pour l'agglomération Parisienne avec l'exemple du STIF. Le cas Lyonnais est emblématique car la taille du département par rapport à l'agglomération pose la question du maintien de sa compétence transport. En Bretagne, l'observation des flux de personnes et des bassins de vie appellerait plutôt organisation du transport « par pays ». Simple coordination, nouvelle structure ou transfert de compétence, chaque formule institutionnelle doit s'adapter à la réalité des territoires.

Plus qu'une évolution institutionnelle, un nécessaire changement d'état d'esprit ?

Toutes les réformes institutionnelles demeureront vaines sans un certain changement d'état d'esprit. La volonté de **coopération**, est souvent vécue de manière suspecte en France, comme un empiètement illégitime voire un premier pas vers une forme de tutelle. Elle est trop souvent perçue comme inévitablement lourde à mettre en œuvre, chronophage et peu efficace. Elle est pourtant nécessaire dans les transports, car les périmètres institutionnels ne correspondent/correspondront jamais aux bassins de vie, en évolution constante. Quand bien

² Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, 8 octobre 2008

même une AOT au périmètre idéal serait créée, il serait toujours nécessaire de composer avec d'autres partenaires institutionnels. En effet, le développement de la gouvernance territoriale est caractérisé par une diversité croissante des acteurs.

Ensuite, **les politiques de déplacements nécessitent une articulation poussée avec les autres politiques publiques.** Aménagement du territoire et déplacements sont étroitement liés. De même, l'aspect social et économique de la mobilité revêt une importance croissante. Le tramway est autant un outil de transport qu'un formidable vecteur d'aménagement urbain et de marketing territorial. L'articulation des politiques de déplacements avec les politiques d'urbanisme constitue un enjeu primordial, dans la mesure où les collectivités ne pourront indéfiniment « courir » après la périurbanisation incontrôlée, très marquée autour des grandes agglomérations et des littoraux.

Pour articuler une politique de transport, quel que soit le niveau administratif où elle est gérée, et les autres politiques publiques des collectivités, la coordination sera nécessaire, et devra se faire au travers de la transversalité.

Le « modèle Allemand » tant vanté par les experts des transports ne tient pas à un miracle institutionnel. Il existe autant de collectivités qu'en France, mais elles sont hiérarchisées. Pourtant, les collectivités allemandes de niveau « supérieur » consultent systématiquement celles de niveau inférieur pour prendre leurs décisions, qui sont dès lors acceptées et appliquées sans grandes difficultés.

Pour un Etat moderne

La tentation simplificatrice, qui imprègne l'esprit de réforme actuel, s'apparente à la quête du Graal. La recherche de supposés « périmètres pertinents » ayant la responsabilité de l'ensemble de la compétence déplacement mène à une impasse et nous éloigne du véritable débat. A l'éternelle question des périmètres, véritable « tarte à la crème » du débat institutionnel français, il faudrait préférer la création d'outils simples de coopération. Dans ce travail, le rôle de l'État moderne régulateur ne consiste pas, comme il semble le vouloir actuellement, à restreindre coûte que coûte la clause générale de compétence, voire à choisir l'échelon à « supprimer ». Il a plutôt vocation à soutenir, favoriser, impulser, des nouveaux modes de gouvernance plus adaptés à l'évolution des territoires. A terme, il est attendu par les collectivités comme un conseil et un appui à l'évaluation.

Le débat sur la réforme des collectivités doit être l'occasion d'instaurer une double confiance. Confiance entre les collectivités pour coopérer, (étymologiquement : œuvrer ensemble). Confiance de l'Etat qui doit élargir les possibilités pour les collectivités d'adapter leurs compétences à leur territoire. Autant que les questions institutionnelles, c'est ce changement d'état d'esprit qui est indispensable.

Matthieu Barbier, Nicolas Glière*
Élèves administrateurs territoriaux
Promotion Galilée

*Mes remerciements vont à Arielle-Emilie Fanjas et Nathalie Paré, élèves administrateurs territoriales de la promotion Galilée, pour leurs précieux conseils.