



HAL
open science

Les politiques de transports publics en France face à l'impératif de cohérence territoriale

Caroline Gallez

► **To cite this version:**

Caroline Gallez. Les politiques de transports publics en France face à l'impératif de cohérence territoriale. Maksim H., Vincent S., Gallez C., Kaufmann V. L'action publique face à la mobilité, L'Harmattan, pp.201-221, 2010, Logiques Sociales. halshs-00570366

HAL Id: halshs-00570366

<https://shs.hal.science/halshs-00570366>

Submitted on 28 Feb 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre paru dans « L'action publique face à la mobilité »
sous la direction de H. Maksim, S. Vincent, C. Gallez et V. Kaufmann
L'Harmattan, 2010, pp. 201-221

Les politiques de transports publics en France face à l'impératif de cohérence territoriale

Caroline Gallez
Laboratoire Ville, Mobilité, Transports – INRETS
Courriel : caroline.gallez@inrets.fr

Introduction

Vingt ans après le vote des lois décentralisation, la France met en oeuvre une réforme du pouvoir local, à travers une relance de la coopération intercommunale et une seconde vague de transfert des compétences de l'État vers les collectivités locales. La construction de structures politiques d'agglomération et le renforcement concomitant des prérogatives des Départements et des Régions sont deux effets marquants de la réorganisation territoriale actuelle. Par ailleurs, depuis le milieu des années 1990, les objectifs de l'action publique dans les différents champs de l'aménagement urbain évoluent sous l'influence des préoccupations environnementales et de la diffusion de l'idée de développement durable.

Historiquement organisé de manière très décentralisée (Lefèvre et Offner, 1990), le secteur des transports collectifs urbains connaît un vaste mouvement de recomposition intercommunale au profit des structures les plus intégrées, à l'instar des nouvelles *communautés d'agglomération*. Quelles sont les conséquences de ces transformations sur la manière de formuler et de hiérarchiser les enjeux des transports publics ? À l'inverse, les transports publics, du fait de leur forte inscription territoriale, sont-ils susceptibles de favoriser la construction des nouveaux espaces de l'action publique ?

Tel est le double questionnement abordé par cet article, qui s'appuie sur un bilan de l'intercommunalité transport à l'échelle nationale et sur les études de cas menées dans cinq agglomérations françaises : Rennes, Saint-Étienne, Valenciennes, Caen et Saint-Brieuc¹ (Gallez et Menerault, 2005). Le texte est structuré en quatre parties. La première section rappelle les principales réformes institutionnelles dans le champ des transports urbains, depuis le début des années 1970. Les trajectoires de l'intercommunalité transport dans les cinq agglomérations étudiées sont exposées dans une deuxième section. La troisième section traite des influences réciproques entre changements institutionnels et changement des politiques aux différentes échelles (agglomération et région urbaine). Enfin une quatrième et dernière section interroge la pertinence des évolutions en cours au regard de la prise en compte des objectifs de développement urbain durable.

¹ Les travaux de recherche dont cet article rend compte ont été menés dans le cadre du Programme de recherche et d'innovation dans les transports (Prédit, groupe opérationnel n°11 : « Politique des transports ») et financés par l'Ademe. L'équipe a associé des chercheurs du Laboratoire Ville Mobilité Transports (Université de Paris-Est), du Centre de recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les institutions Locales (IUP-Université de Paris XII) et de l'Université de Lille 1. Les études de terrains ont été effectuées au cours des années 2003 et 2004.

1. Du Versement Transport à la loi Chevènement : une longue série de réformes institutionnelles

Au cours des trente dernières années, le champ des transports urbains, soumis aux évolutions rapides des modes de vie et des pratiques de déplacements, a fait l'objet d'une attention soutenue de la part du législateur (Offner, 2002). Plusieurs réformes sont venues modifier le financement et l'organisation institutionnelle d'un secteur caractérisé par un important morcellement des compétences techniques et géographiques (encadré 1).

Au début des années 1970, dans un contexte de crise des transports publics urbains liée à l'essor de la voiture particulière, l'État introduit un nouveau mode de financement des réseaux. La création d'un impôt local, le *Versement Transport (VT)*, vient conforter le rôle des communes dans la gestion de ce secteur. Ce sont en effet les autorités organisatrices des transports urbains (AOTU), c'est-à-dire les communes ou leurs groupements, qui sont habilitées par le législateur à prélever le VT, calculé sur la masse salariale des entreprises situées à l'intérieur du périmètre de transport. Le périmètre des transports urbains (PTU), auparavant limité à la zone agglomérée, est désormais assimilé au territoire de la ou des communes constituant l'autorité organisatrice. À travers cette mesure, l'État cherche également à inciter le regroupement communal : c'est la raison pour laquelle le prélèvement du VT est conditionné par un seuil démographique minimal. Réservé aux PTU de plus de 300 000 habitants en 1973, il devient accessible aux agglomérations de plus de 100 000 habitants dès 1974. Le seuil sera ensuite réduit à 30 000 habitants (1982) puis à 10 000 habitants (2000).

L'effet escompté est partiellement obtenu. Entre 1973 et 1982, dix-huit AOTU intercommunales ont été créées, et seize structures déjà existantes ont élargi leur périmètre de compétence (Menerault, 1993). Au total cependant, ces nouvelles structures communautaires ne favorisent guère l'intégration des compétences sectorielles. Elles privilégient les formules d'association les moins contraignantes (notamment le syndicat intercommunal à vocation unique, ou SIVU) et ne questionnent pas, à de rares exceptions près, la pertinence de la frontière entre les réseaux urbains et interurbains. Les logiques d'extension des réseaux urbains vont néanmoins rapidement s'essouffler. Dans les années 1980, l'accélération de l'étalement urbain s'accompagne en effet d'une diminution des recettes des réseaux de transports urbains, confrontés à une demande de déplacements de moins en moins massifiée.

Alors que les lois de décentralisation avaient conforté les prérogatives des collectivités traditionnelles (Communes et Départements), la loi d'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992 tente de relancer la dynamique intercommunale. Le texte propose deux nouvelles structures de coopération à fiscalité propre, les communautés de villes et les communautés de communes. Son impact dans le champ des transports urbains est indirect et plutôt restreint, car le mouvement de structuration induit se limite essentiellement au monde rural.

Les lois votées à la fin des années 1990 se situent dans le prolongement des changements initiés par la loi ATR et, quelques années plus tard, par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire (LOADT). Les questions institutionnelles sont en effet associées aux réflexions prospectives en matière d'aménagement : il s'agit à la fois de relancer les démarches de planification stratégique, sous forme de *projets de territoire*, et de créer des institutions capables de les concevoir et de les mettre en œuvre.

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) du 12 juillet 1999 incite au développement de structures

intercommunales financièrement autonomes et dotées de compétences intégrées. Les *communautés d'agglomération*, compétentes de plein droit dans les principaux champs de l'aménagement (aménagement de l'espace, logement social, déplacements) et du développement économique, constituent la clé de voûte de la réforme. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU) du 30 décembre 2000 fait de la mise en *cohérence territoriale* des politiques d'habitat, de logement et de déplacements une orientation centrale des nouveaux documents d'urbanisme. En matière de transports collectifs, cette loi préconise le développement de *syndicats mixtes de transport*, qui organisent la coopération entre des collectivités locales d'échelons géographiques différents. Ces syndicats mixtes « version SRU » disposent de moyens supplémentaires (possibilité de prélever un VT additionnel) et de statuts orientés vers la mise en œuvre d'une politique intermodale.

Encadré 1 – Répartition des compétences dans le champ des déplacements en France

	Planification	Voirie	Transports publics	Stationnement public
Communes		Construction, entretien et police voirie communale		Organisation et police du stationnement (voirie ou parcs)
Structures intercommunales	Plan de déplacements urbains (PDU) Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	Construction et entretien de la voirie communautaire ⁽¹⁾	Organisation des transports urbains (dans le périmètre de transports urbains ou PTU)	Organisation du stationnement communautaire
Département			Organisation des transports scolaires et des transports routiers hors du PTU	
Région	Schéma régional des infrastructures et des transports ⁽²⁾		Organisation des transports ferrés et transports routiers régionaux	
État			Organisation des transports d'intérêt (inter)national	

⁽¹⁾ Compétence obligatoire pour les communautés urbaines, optionnelle pour les autres intercommunalités à fiscalité propre. ⁽²⁾ Volet transport du schéma d'aménagement du territoire.

Le succès des communautés d'agglomération issues de la loi Chevènement a entraîné un véritable bouleversement du paysage institutionnel des transports urbains. Entre 1999 et 2004, plus de 60% des autorités organisatrices de transports urbains ont changé de statut, 43% d'entre elles étant des communautés d'agglomération (Richer, 2005). Dans près de 40% des cas, ces dernières ont remplacé des AOTU communales, les autres étant issues, à parts égales, de la transformation de syndicats intercommunaux à vocation unique ou de districts. L'augmentation du nombre de syndicats mixtes de transports est un autre effet des recompositions en cours : entre 1998 et 2004, leur nombre est passé de 10 à 31. Cependant sur les 21 nouvelles structures créées, seules cinq d'entre elles se sont dotées des statuts prévus par la loi SRU pour le développement de l'intermodalité.

2. Cinq trajectoires urbaines

Au-delà de l'ampleur quantitative des changements de statuts ou de périmètres mesurés à l'échelle nationale, les études de terrain attestent d'une évolution des logiques du développement spatial des réseaux de transports urbains. Les histoires de l'intercommunalité et des transports publics dans les cinq agglomérations étudiées révèlent trois grands types de dynamiques locales (encadré 2).

(i) *Saint-Brieuc et Rennes : la « fabrique » de l'agglomération*

Dans l'agglomération briochine, le dialogue autour du développement d'un réseau de transports urbains a permis de renouer des liens considérablement distendus depuis la tentative avortée de fusion communale, en 1971. La création d'un SIVU autour de trois communes, en 1983, constitue une première étape de la structuration intercommunale. La réflexion qui se poursuit dans le cadre d'une procédure de plan de déplacements urbains (PDU) favorise l'adhésion de deux communes en 1986. En 1991, un district urbain autour absorbe les deux structures de coopération préexistantes : le syndicat intercommunal des transports urbains et une agence de développement économique, mise en place quelques mois plus tôt. Durant les cinq années suivantes, quatre communes viennent élargir le périmètre du district (qui passe de 10 à 14 communes), et pour l'une d'entre elles au moins, l'enjeu de la desserte en transports publics a été déterminant. Après une période de diversification des compétences, la transformation du district en communauté d'agglomération, en 1999, n'a entraîné aucune modification institutionnelle.

À Rennes, la coopération intercommunale s'est structurée autour du développement économique et de l'aménagement de l'espace. Un district urbain a été créé dès 1970, à l'initiative du maire de la ville-centre, regroupant 27 communes. Durant les premières années, la politique communautaire consiste principalement à développer et à gérer des zones d'activités intercommunales. L'élection du socialiste Edmond Hervé à la mairie de Rennes, en 1977, entraîne un renouveau de la réflexion en matière d'urbanisme. Le schéma directeur de 1983, dit « schéma des villettes », qui promeut un aménagement urbain polycentrique, devient emblématique de la politique de l'agglomération rennaise. Jusqu'aux années 1980, les enjeux de transports publics, sans être délaissés, ne font pas partie des priorités. Après une tentative avortée d'élargissement des compétences districales à l'organisation des transports urbains, un syndicat intercommunal est créé en 1980. La fin des années 1980 marque un nouveau tournant dans la vie politique locale. Nommé président du district en 1989, le maire de Rennes soutient un projet de métro automatique léger (VAL) et préconise le renforcement de la structure communautaire. Plus rien ne s'oppose, dès lors, à l'intégration des transports au sein du district. Sa transformation en communauté d'agglomération, en 2000, s'est accompagnée d'une extension marginale de son périmètre (de 33 à 38 communes).

(ii) *Caen et Valenciennes : des logiques adaptatives*

La singularité de l'expérience caennaise en matière de transports collectifs tient à l'implication forte de l'entreprise exploitante, une filiale du groupe Transexel, qui affirme très tôt sa volonté de faire de Caen l'un de ses réseaux-vitrines (Menerault, 1994). Aux visions convergentes de l'entreprise et de la ville-centre s'ajoute la proximité politique entre le maire de Caen et le président du Conseil général du Calvados. Dès 1977, dix-sept communes décident de s'associer au Département dans le cadre d'un syndicat mixte de transport. Durant une quinzaine d'années, l'AOTU et la société exploitante mettent en œuvre une politique de modernisation du réseau et d'articulation pionnière des lignes urbaines et suburbaines. La création d'un district, en 1990, sur un périmètre identique à celui du syndicat mixte, découle d'une réflexion entamée autour de la

révision du schéma directeur. La structure étend progressivement ses compétences (enseignement supérieur, habitat, développement économique) sans intégrer les transports, qui restent gérés conjointement par les communes et le Département. La création de la Communauté d'agglomération de Caen-la-Mer en 2002 n'a pas remis en cause l'implication de la collectivité départementale dans l'organisation des services de transports urbains. Elle aboutit en 2004 à une adaptation du périmètre du syndicat mixte aux limites de la nouvelle structure communautaire.

L'histoire du Valenciennois révèle le poids du passé industriel, des conséquences humaines et économiques de la crise de la sidérurgie et des luttes partisans au sein d'un arrondissement qui fut longtemps l'un des premiers bastions du parti communiste. Elle est également marquée par une démarche tout à fait particulière, initiée dès la fin des années 1960 et portée par deux représentants de l'État local, les ingénieurs de l'équipement André Talmant et Pierre Calame. Quinze ans avant la décentralisation, ces derniers cherchent à constituer les élus en tant qu'acteurs de leur territoire. Si les effets produits par cette expérimentation ne sont pas négligeables, la violence de la crise sidérurgique a bientôt raison de toute réflexion partagée. Le vote de la loi sur VT incite néanmoins les élus à créer un SIVU transport dès 1976. En dépit de conditions peu favorables au développement des transports collectifs (urbanisation diffuse et faiblesse des revenus moyens), le syndicat étend rapidement son périmètre, en accueillant sans discrimination des communes urbaines ou rurales. Malgré les tentatives de quelques élus pour promouvoir la coopération à l'échelle de l'arrondissement, le morcellement intercommunal prévaut. En 2001, à l'issue d'une longue période de négociations, deux communautés d'agglomération ont été créées au sein de l'arrondissement, portées par deux leaders politiques rivaux d'envergure nationale (Jean-Louis Borloo, UMP, maire de Valenciennes et Alain Bocquet, PC, maire de Saint-Amand). Afin de garantir l'unité du réseau de transports urbains, les deux collectivités ont décidé de redéléguer leur compétence transport au syndicat préexistant, transformé pour l'occasion en syndicat mixte, ce dernier adaptant son périmètre à celui des nouvelles structures communautaires.

(iii) *Saint-Étienne : la constitution d'une communauté d'intérêt*

Une urbanisation linéaire, dans un contexte de vallées, favorable au développement d'axes lourds en transports collectifs, une longue tradition ferroviaire, la proximité de la métropole lyonnaise : plusieurs éléments structurent fortement les enjeux de transports collectifs dans la région stéphanoise. Dès les années 1940, le Département de la Loire et la ville de Saint-Étienne se sont rapprochés pour gérer le réseau de transports urbains, au sein d'une structure qui prendra la forme d'un syndicat mixte. Après la période trouble des années 1970 où coexistent une AOTU officielle (le syndicat mixte) et une structure officieuse (un SIVU créé à seule fin d'atteindre le seuil limite de prélèvement du VT), la situation institutionnelle évolue dans les années 1980, avec le retrait du Département et la création d'un SIVU transport regroupant une douzaine de communes. En revanche, l'émergence d'une intercommunalité à vocation généraliste tarde à se mettre en place, dans un contexte local marqué par de fortes rivalités sociales, culturelles et partisans. En 1995, après l'échec de la seconde tentative de schéma directeur, une communauté de communes est créée dans l'agglomération stéphanoise, bientôt suivie par deux autres communautés de communes en périphérie. Alors que la restructuration du réseau de transports publics est à l'ordre du jour, l'AOTU lance une procédure de plan de déplacements urbains, dont la réflexion s'ouvre rapidement sur les problèmes de déséquilibres socio-spatiaux entre centres urbains traditionnels et périphéries. En mobilisant les élus des anciennes vallées industrielles, confrontés à une perte de population continue, le PDU fait émerger une communauté d'intérêts autour de la problématique du renouvellement urbain, et sert

ainsi de catalyseur au processus de recomposition institutionnelle en cours. En 2001, une communauté d'agglomération est créée, dont le périmètre s'élargit dès 2003 à l'ensemble des communes de l'ancien couloir industriel.

Encadré 2 - *Évolution de l'intercommunalité transport (types de structures et PTU)*

	Saint-Brieuc	Rennes	Caen	Valenciennes	Saint-Étienne
1^{ère} période (1973-88) Instauration du VT					
AOTU initiale (Communes PTU)	Ville-centre (1)	Ville-centre (1)	Ville-centre (1)	Ville-centre (1)	S. Mixte (6)
Date instauration VT	1983	1974	1975	1976	1974
Date nouvelle(s) AOTU	1983	1980	1977	1976	1974 (1 ^{er}) 1981 (2 ^{ème}) ⁽¹⁾
Type AOTU (Communes PTU)	SIVU (3 → 6)	SIVU (22 → 25)	S. Mixte (17)	SIVU (28 → 65)	1 ^{er} SIVU (12) 2 ^{ème} SIVU (12 → 15) SIVU St-Ch. ⁽²⁾ (2)
2^{ème} période (1989-99) Émergence pouvoir d'agglomération					
Date nouvelle AOTU	1991	1992			
Type AOTU (Communes PTU)	District (10)	District (33 → 35)			
2^{ème} période (> 1999) Consolidation pouvoir d'agglomération					
Date nouvelle AOTU	1999	2000	2004	2001	2001
Type AOTU (Communes PTU)	CA (14)	CA (38)	S. Mixte (29)	S. Mixte (75)	CA (34 → 43)

SIVU = syndicat intercommunal à vocation unique – S. Mixte = syndicat mixte – CA = communauté d'agglomération.

⁽¹⁾ Un syndicat intercommunal à vocation unique (le SITRAC) a été créé en 1974 (juste avant la baisse du seuil du VT à 100 000 habitants) dont la seule vocation est de percevoir le VT ; il n'assume pas réellement les fonctions d'autorité organisatrice, toujours confiées au syndicat mixte, qui est maintenu jusqu'en 1981. En 1981, un nouveau SIVU (le SOTAS) est créé en remplacement du SITRAC et du syndicat mixte (après le retrait du Département).

⁽²⁾ En 1984, à la faveur de la baisse du seuil de VT, un deuxième syndicat intercommunal chargé des transports urbains est créé en région stéphanoise, autour des communes de Saint-Chamond et de Saint-Paul-en-Jarez.

⁽³⁾ Le district de Rennes a été créé en 1970. Une première tentative d'intégration de la compétence transport dans le district avait échoué, en 1981.

3. Le changement des cadres d'action change-t-il les politiques ?

Les cinq trajectoires urbaines attestent de la diversité du poids des transports publics dans le processus de recomposition territoriale. Qu'en est-il, plus précisément, des changements de cadres et de contenu des politiques publiques induits par l'émergence d'un pouvoir d'agglomération ?

(i) À l'échelle des agglomérations : de nouveaux rapports au territoire

La création des communautés d'agglomération résulte de logiques variées, mêlant critères fonctionnels, jeux d'intérêts, opportunités fiscales, stratégies de développement, proximités culturelles... Dans la pluralité des facteurs qui influencent le choix du périmètre, les considérations relatives au financement et à l'exploitation des réseaux de transports publics ne jouent qu'un rôle relativement marginal, à la

différence des PTU résultant de l'instauration du Versement Transport. Quand l'extension du périmètre de transport urbain consécutive à la création d'une ou de plusieurs structures d'agglomération est importante, la question se pose de l'adaptation de l'offre de transport et du financement des services. La légitimité même du VT peut être remise en cause dans les communes périphériques, comme l'atteste le cas de la région stéphanoise, où les entreprises situées dans des communes non (ou mal) desservies par le réseau urbain ont opposé un recours juridique à l'extension de l'impôt transport. Si le problème a été résolu par une modulation spatiale et temporelle des taux de perception du VT, la question demeure, à plus long terme et au-delà du seul exemple stéphanois, de la pérennité d'un système de financement particulièrement vulnérable aux expansions spatiales.

La quête d'autonomie politique des nouvelles institutions d'agglomération modifie par ailleurs les rapports entre AOTU et exploitants des réseaux urbains. L'un des enjeux porte sur l'acquisition d'une capacité d'expertise propre, alors que cette dernière était dans la grande majorité des cas externalisée auprès des entreprises exploitantes. À Rennes et à Saint-Étienne, l'intégration de la compétence transport s'est accompagnée de transferts d'expertise (de la ville-centre vers l'agglomération dans le premier cas, de l'agence d'urbanisme vers l'agglomération dans le second cas) et d'un renforcement des services techniques. À l'inverse dans l'agglomération briochine, l'insuffisance des moyens humains mis à disposition de la collectivité entraîne des difficultés de coordination entre les politiques sectorielles.

Enfin, l'évolution des jeux d'intérêts qui accompagne la recomposition du pouvoir local influence plus ou moins fortement la formulation des enjeux de transports urbains et leur hiérarchisation. Certaines évolutions se sont produites dans un contexte de renouvellement des grands élus locaux – à la suite des élections municipales de 2001 – peu favorable à l'élaboration d'un projet partagé. Alternance politique (comme à Saint-Brieuc) ou conflits de succession au sein d'une même majorité (comme à Caen) incitent en effet les élus à privilégier l'échelle communale, qui reste celle de la légitimité politique. Les politiques de transports urbains, dans ce contexte, sont rarement prioritaires. À l'inverse, l'affirmation de nouveaux leaderships politiques, à Rennes comme à Valenciennes, a entraîné une forte politisation des débats autour des enjeux de transports publics. Ainsi dans le Valenciennais, la création de deux communautés d'agglomération rivales au sein de l'ancien PTU modifie-t-elle radicalement les rapports de force au sein du conseil syndical de l'autorité organisatrice des transports urbains. Le principe d'égalité des communes membres qui prévalait jusqu'alors fait place à un système de représentation proportionnelle au poids démographique des trois entités géographiques adhérentes (deux communautés de communes et une commune isolée). Par ailleurs, les limites institutionnelles, qui correspondent à une répartition équitable des ressources de la taxe professionnelle de l'arrondissement – donc, à peu de choses près, à une égale contribution des deux agglomérations en termes de Versement Transport – met en évidence le déséquilibre des investissements réalisés, concentrés sur le périmètre de la communauté d'agglomération de Valenciennes. Cette situation est fortement contestée par la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut, qui réclame un rééquilibrage des dépenses. Pour la première fois depuis la création du syndicat de transport, le territoire, autrefois largement impensé, apparaît explicitement dans la formulation des enjeux de transports urbains.

(ii) *À l'échelle des régions urbaines : intermodalité et vision métropolitaine*

Au cours des trente dernières années, la concurrence entre réseaux urbains et réseaux suburbains qui avait inspiré l'invention du périmètre de transports urbains s'est déplacée vers une opposition entre modes de transports collectifs et voiture particulière. Dans ce contexte, l'incongruité du maintien d'une barrière protectionniste

telle que le PTU s'est accentuée, soulignant la nécessité d'améliorer l'intermodalité des réseaux de transports publics. Le renforcement des prérogatives des différentes autorités responsables des transports produit, en la matière, des effets disparates, probablement non réductibles aux cinq sites étudiés.

En dehors de la politique pionnière mise en œuvre à Caen, l'articulation effective des offres de transports urbaine, départementale et régionale est relativement récente. Afin de répondre aux besoins de mobilités des résidents du périurbain, les agglomérations petites ou moyennes optent souvent pour la mise en place d'offres de services spécifiques, sans réelle connexion avec le réseau urbain. Au début des années 1990, l'agglomération briochine, sous l'impulsion du maire de la ville-centre, a mis en place un système de transport à la demande utilisant des lignes de taxi virtuelles (le Taxitub), dont l'impact, au-delà du service rendu, se mesure surtout en termes d'image pour la collectivité. Le maintien de ce système, au-delà de la seule question financière, semble aujourd'hui peser sur la restructuration globale de l'offre de transports publics.

Le positionnement des Départements, fortement marqué par l'histoire locale, est également influencé par les recompositions territoriales récentes, et le redéploiement des compétences entre les différentes collectivités locales. À Caen, l'implication ancienne du Département du Calvados dans la gestion du réseau de transports urbains n'a pas été remise en cause par la création du district, ni par celle de la communauté d'agglomération. Dans la région stéphanoise en revanche, le Département de la Loire a choisi de se retirer en 1980, au moment de la création d'un nouveau syndicat de transports urbains, tout en maintenant sa participation financière. Confronté récemment à la forte extension des PTU sur son territoire, il a finalement opté pour une suspension totale de cette contribution, arguant d'un recentrage sur ses propres compétences. Quant à la création de syndicats mixtes de transports, en dehors de situations « adaptatives » face au risque de morcellement des PTU (comme à Valenciennes), elle est rarement considérée comme un préalable indispensable au développement de mesures d'information multimodale ou de tarification unitaire. Dans certains cas, elle apparaît même prématurée au regard des intérêts énoncés par les parties en présence. Ainsi en région stéphanoise, la communauté d'agglomération, peu convaincue par la faible implication des communautés de communes périphériques, essentiellement intéressées par l'amélioration de leur liaison au centre, s'est-elle prononcée contre la mise en place d'une telle structure à l'échelle de la région urbaine – du moins à court terme.

Dans les plus grandes agglomérations, le statut d'autorité organisatrice des transports ferroviaires de la Région lui confère un rôle potentiellement important sur la scène locale. L'institutionnalisation récente par la loi SRU de cette compétence ferroviaire contribue à renforcer la légitimité politique de cette jeune collectivité². Par ailleurs, les schémas de cohérence territoriale ont, pour la plupart, fait de la revalorisation des étoiles ferroviaires autour des agglomérations une priorité. Les situations, pour autant, varient sensiblement d'une région urbaine à l'autre. Malgré l'engagement précoce de la Région Nord-Pas de Calais en faveur du développement des transports ferroviaires régionaux, l'intermodalité tarde à se concrétiser dans le Valenciennois. Dans les années 1980, la politique régionale avait accordé la priorité à la restructuration du réseau régional en prévision de l'arrivée du TGV ; par ailleurs, c'est autour de la métropole lilloise que se sont concentrés, dans un premier temps, les efforts d'interconnexion des réseaux. À Rennes, l'initiative de la réflexion sur la tarification unitaire revient à la structure d'agglomération, alors que la Région Bretagne - territoire

² Créées en 19?? sous forme d'établissements publics, les Régions sont devenues des collectivités locales à part entière en 1982.

de tradition routière par excellence - sans négliger son soutien, n'apparaît pas comme un moteur de la politique intermodale. C'est dans la région stéphanoise que les interactions entre les politiques locale et régionale de transports publics sont les plus importantes. La légitimité des projets d'interconnexion entre les réseaux urbains et interurbains – tels que le tram-train inscrit dans le plan de déplacements urbains - est en effet confortée par les enjeux relatifs à la mise en place d'une gouvernance métropolitaine à l'échelle de la Région Urbaine de Lyon (RUL). La Région Rhône-Alpes, quant à elle, est intéressée à plusieurs titres par la réalisation de ces projets locaux. D'une part, la liaison entre Saint-Étienne et Lyon occupe le premier rang, en termes de fréquentation, parmi les lignes ferroviaires régionales. D'autre part, le projet de tram-train apparaît comme l'un des plus avancés en termes techniques et politiques, faisant de la région stéphanoise un site d'expérimentation privilégié.

4. Évaluer la cohérence des changements

Comment évaluer la pertinence des changements institutionnels survenus depuis le vote de la loi Chevènement ? S'il apparaît, à la lumière des études de cas réalisées, que les transports urbains jouent un rôle particulier dans le processus de territorialisation de l'action publique, la question se pose des conséquences de ces transformations sur le contenu des politiques, notamment au regard de leur capacité à prendre en compte les principes de développement durable. Eu égard au caractère récent de ces changements, il ne s'agit pas d'émettre ici de jugement définitif. En repartant des deux problématiques rattachées à la notion de la cohérence territoriale, celle de la quête d'un optimum dimensionnel et celle de la coordination des politiques sectorielles, il paraît néanmoins possible de tirer quelques enseignements de portée générale.

Considérons dans un premier temps la question récurrente du « périmètre pertinent ». La plupart des observateurs s'accordent sur le succès quantitatif de la loi Chevènement ; certains, toutefois, s'interrogent sur la pertinence des nouveaux territoires, « *dont les périmètres s'écartent de ce qu'aurait dicté une certaine rationalité en matière d'aménagement du territoire* » (Delannoy, Rieu et Pallez, 2004). En particulier, de nombreux auteurs soulignent l'écart entre les nouveaux périmètres institutionnels et les limites fonctionnelles appréhendées à partir de la notion d'aire urbaine, ou bassin d'emploi au sens de l'Insee. Qu'en est-il de l'application d'une norme territoriale en matière d'élaboration des politiques de transports urbains ?

On peut tout d'abord s'interroger sur l'effet structurant de la représentation véhiculée par la notion d'aire urbaine. Si l'on se reporte à la définition donnée par l'Insee, l'aire urbaine est constituée par un pôle urbain (c'est-à-dire une ville-centre et sa banlieue, comportant au moins 5000 emplois) et par son aire d'attraction périphérique, c'est-à-dire l'ensemble des communes qui envoient au moins 40% de leurs actifs vers ce pôle urbain principal. Cette notion, qui reste principalement centrée sur la problématique des migrations alternantes et de l'accessibilité, ne s'écarte pas de la représentation d'un schéma urbain monocentrique. Elle souligne l'importance accordée à la mobilité dans les « manières de voir » le fait urbain et de formuler les problèmes. Sans remettre en cause l'intérêt de l'aire urbaine pour l'analyse des comportements de déplacements, il apparaît néanmoins important de questionner les conséquences de son usage systématique dans la formulation des priorités de l'action. Notamment, on pourrait craindre qu'un tel cadre ne soit particulièrement favorable à la reproduction d'un schéma de développement des réseaux de type radioconcentrique, peu adapté à la gestion du phénomène d'étalement urbain – du moins en l'absence d'une politique foncière volontariste.

Sur le plan institutionnel, la solution des syndicats mixtes préconisée par la loi SRU, a priori séduisante, élude la question de l'implication des communes ou des collectivités périphériques en matière de transports collectifs. En faisant de l'alliance à l'échelle de la région urbaine un préalable à la mise en œuvre de politiques intermodales, ce partenariat encourage peu le développement de dessertes locales, qui pourraient par exemple accompagner la structuration de l'urbanisation autour de pôles secondaires. Au pire, elle légitime une position attentiste des communes périphériques vis-à-vis d'une structure dont elles espèrent avant tout l'amélioration des conditions d'accessibilité au centre.

Au-delà de l'évolution des périmètres d'action, la problématique de la cohérence territoriale renvoie à la coordination des politiques sectorielles. Dans les lois, cette coordination est prévue en premier lieu à travers la mise en compatibilité des documents de planification sectorielle (dont le plan de déplacements urbains) avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT), qui définit les principales options de développement urbain et d'usage des sols à l'échelle des régions urbaines. Les conditions de réalisation des différents documents de planification, dans la pratique, sont venues bousculer l'agencement prévu par le législateur. En particulier les plans de déplacements urbains, dont l'élaboration devient obligatoire pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants dès 1996³, ont la plupart du temps été approuvés avant les SCOT. Pour autant, les études de cas réalisées montrent que ce sont les conditions d'élaboration politique des procédures de planification, plus que leur succession logique, qui sont porteuses de cohérence. Ainsi en l'absence de SCOT, le PDU stéphanois, parce qu'il arrivait à un moment particulier de restructuration du pouvoir local, a dépassé son objet purement sectoriel afin d'esquisser les orientations d'une stratégie d'action territorialisée. À l'inverse, lorsque le SCOT existe, ses orientations peuvent être décalées par rapport aux objectifs du nouveau contexte législatif – notamment en matière de réduction de la circulation automobile. S'appuyant sur un strict partage des compétences entre aménagement de l'espace et politiques de déplacements, l'autorité organisatrice des transports urbains questionne dès lors rarement l'incohérence entre les deux documents de planification, et s'en tient, comme à Caen, à un objectif prioritaire et strictement sectoriel de soutien au projet de transport collectif en site propre.

La création d'institutions intercommunales aux compétences intégrées, comme les nouvelles communautés d'agglomération, ne suffit pas, par ailleurs, à garantir la coordination des politiques sectorielles, non plus que leur cohérence par rapport à des objectifs partagés, tels que les principes de développement durable. Ainsi, très peu de communautés d'agglomération exercent la compétence optionnelle relative à la « voirie communautaire », encore moins celle relative au « stationnement communautaire », qui leur permettraient de disposer de l'ensemble des manettes indispensables à la mise en œuvre d'une politique de déplacements. Cette situation témoigne sans doute de l'absence de consensus pour agir sur la voirie ou le stationnement à l'échelle intercommunale, dont l'une des motivations serait de réguler les déplacements automobiles. En matière de coordination, la question des moyens à disposition des nouvelles structures intercommunales est également cruciale. Or des analyses récentes indiquent que les conséquences, en termes de transferts de personnels ou d'adaptation des administrations, des transformations rapides de l'intercommunalité ont été souvent mal anticipées (Guéranger, 2004), soumettant les institutions à une phase de transition plus ou moins longue, peu favorable à une évolution des pratiques sectorielles.

³ Dans le cadre de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996.

Conclusion

L'essor des communautés d'agglomération liée à la loi Chevènement, en modifiant rapidement la donne institutionnelle dans le secteur des transports urbains, a radicalement changé les logiques de développement spatial des réseaux. Qu'en est-il de l'intégration des problématiques de transport au sein de projets politiques territorialisés ? Au regard des cinq agglomérations étudiées, deux tendances apparaissent, potentiellement contradictoires.

La première tient au rôle souvent important joué par les transports publics dans la construction d'une conscience ou d'une image d'agglomération. Plus fédératrices que les questions d'urbanisme ou de logement social, les politiques de transports publics rendent visibles les solidarités intercommunales. Les agglomérations qui se construisent et les Régions qui s'affirment puisent dans cette action une forte légitimation, qui s'appuie sur deux registres rhétoriques : celui du développement durable (l'amélioration des transports publics contribue à la protection de l'environnement en offrant une alternative crédible à la voiture particulière) et celui de la compétitivité territoriale (le développement des réseaux participe au rayonnement et à l'attractivité de l'agglomération, voire de la région métropolitaine). Il est à craindre, dès lors, que les transports collectifs apparaissent comme une panacée, une solution universelle, sans que les problèmes n'aient été véritablement énoncés. La difficulté à interroger la place de la mobilité dans le fonctionnement urbain, le manque de consensus autour des objectifs d'une politique de déplacements à l'échelle des agglomérations apparaissent comme des indices plausibles d'une standardisation des registres d'action.

À l'opposé, la construction politique de l'agglomération et, plus globalement, la réorganisation territoriale à l'œuvre, sont porteuses d'un certain nombre d'effets perturbateurs au travers desquels surgissent des questions essentielles, qui appellent des arbitrages locaux. Ainsi en est-il des modalités de financement des réseaux et de l'avenir du Versement Transport face à l'élargissement des périmètres de transports urbains, ou bien de la construction du dialogue entre centre (agglomération), périphéries et Département à propos de la desserte périurbaine. Les changements d'échelles ou de focales de l'action publique, en bousculant les logiques sectorielles antérieures, font apparaître le territoire sous les réseaux. Territoire politique, plutôt que fonctionnel, dont il pourrait ressortir moins d'incohérence que de capacité à problématiser et à hiérarchiser des enjeux pour l'avenir.

Bibliographie

- Delannoy M.-A., J. Rieu et F. Pallez, 2004, *Intercommunalité, une réforme qui cherche ses objectifs*, Politiques et Management Public, 22 (2), 75-89.
- Faure A., 2001, *Dynamiques intercommunales, leadership et territoire. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ?* Sciences de la Société, 53, 11-24.
- Frère S., Gallez C., Guerrinha C., Menerault P. et Richer C., 2006, *Intercommunalité et transports publics urbains*, Actes du séminaire d'échanges entre acteurs et chercheurs, ENPC-Paris, 24 mai 2005.
- Gallez C. et Menerault P. (dir), 2005, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport INRETS-LVMT pour l'Ademe, 3^{ème} Prédit (GO 11), 276 pages.
- Guéranger D., 2004, *L'impensé de la réforme territoriale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération*, Revue française d'administration publique, 111, 461-472.

- Kaufmann V., Sager F., Ferrari Y. et D. Joye, *Coordonner transports et urbanisme*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Lefèvre C. et Offner J.-M., 1990, *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*, Paris : Celse.
- Menerault P., 1994, *Pour des approches géographiques de l'intercommunalité. Une application aux transports urbains*, Annales de géographie n°579, pp. 491-506.
- Menerault P., 1993, *Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement transport*, Transports Urbains, 78, 21-24.
- Offner J.-M., 2006, *Les plans de déplacements urbains*, Prédit - Le point sur, Paris : La Documentation Française.
- Offner J.-M., 2002, *Les transports urbains entre secteurs, réseaux et territoires*, in Gralle, Annuaire 2002 des collectivités locales : L'organisation territoriale de la France, demain, Paris, Éditions du CNRS.
- Richer C., 2005, *Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains*, In : Gallez C. et Menerault P. (dir), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport INRETS-LVMT pour l'Ademe, 3^{ème} Prédit (GO 11), 25-49.