

CENTRE DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES

CERC

***TABLE
RONDE 82***

**LA PROMOTION
DU TRANSPORT
DANS LES RÉGIONS**

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS

PARIS 1990

CENTRE DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES

**RAPPORT DE LA
QUATRE-VINGT-DEUXIÈME TABLE RONDE
D'ÉCONOMIE DES TRANSPORTS**

**tenue à Paris les 1er et 2 juin 1990
sur le thème :**

**LA PROMOTION
DU TRANSPORT DANS LES RÉGIONS**

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (CEMT)

La Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) est une organisation intergouvernementale, créée par un Protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953. Elle groupe les Ministres des Transports de 19 pays européens¹. Les travaux du Conseil des Ministres sont préparés par un Comité des Suppléants.

La Conférence a pour objectifs :

- a) de prendre toutes mesures destinées à réaliser, dans un cadre général ou régional, la meilleure utilisation et le développement le plus rationnel des transports intérieurs européens d'importance internationale ;
- b) de coordonner et de promouvoir les travaux des organisations internationales s'intéressant aux transports intérieurs européens, compte tenu de l'activité des autorités supranationales dans ce domaine.

Parmi les questions étudiées couramment on peut citer les orientations globales de la politique des transports, les investissements dans le secteur concerné, les tendances du trafic international et les besoins en infrastructures qui en résultent, les aspects spécifiques liés au développement des transports ferroviaires, routiers et par voies navigables, les problèmes des transports combinés, les déplacements en zones urbaines, la sécurité et la signalisation routières, l'accessibilité des transports aux personnes à mobilité réduite. L'avenir des nouvelles technologies et la protection de l'environnement sont des sujets de réflexion constante. Des analyses statistiques annuelles concernant l'évolution des trafics et des investissements sont publiées chaque année.

La CEMT organise des Tables Rondes et des Symposiums. Les résultats de ces travaux sont examinés par les instances appropriées de la Conférence, sous l'autorité du Comité des Suppléants afin que celui-ci puisse élaborer des propositions de décisions politiques à soumettre aux Ministres.

Le Centre de Documentation de la CEMT alimente une base de données TRANSDOC accessible en ligne via les réseaux de télécommunications.

Le Secrétariat de la CEMT est rattaché administrativement au Secrétariat de l'Organisation de Coopération et Développement Économiques (OCDE) qui assure la diffusion de ses publications.

1. Allemagne (République fédérale), Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie et Yougoslavie. (Pays associés : Australie, Canada, États-Unis, Japon. Pays observateurs : Hongrie, Maroc, Pologne.)

Also available in English under the title:

PROMOTING
REGIONAL TRANSPORT

© CEMT, 1990

La diffusion des ouvrages publiés par la CEMT est assurée par le Service des Publications de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

**LES MESURES
(AUTRES QUE LES INVESTISSEMENTS D'INFRASTRUCTURE)
SUSCEPTIBLES DE PROMOUVOIR
LE TRANSPORT A UN NIVEAU RÉGIONAL**

TABLE DES MATIÈRES

France	
GAMON, Ph.	5
Royaume-Uni	
TYSON, W.	33
SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION	
(Débats de la Table Ronde sur les rapports)	53
LISTE DES PARTICIPANTS	67
CEMT – CENTRE DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES	
Prochaines publications	71

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY
5301 SOUTH DICKENS STREET
CHICAGO, ILLINOIS 60637

RECEIVED

NOV 15 1964

1964

NOV 15 1964

NOV 15 1964

NOV 15 1964

NOV 15 1964

NOV 15 1964

FRANCE

Philippe GAMON
Laboratoire d'Economie des Transports
Lyon

1998

1

1998

1998

**LA PROMOTION DES TRANSPORTS COLLECTIFS
DE NIVEAU RÉGIONAL :
UNE ÉVALUATION DE LA POLITIQUE FRANÇAISE
DE DÉCENTRALISATION**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	9
A. L'ÉTAT : DÉCENTRALISATION ET DÉSENGAGEMENT	11
1. UN PHÉNOMÈNE CUMULATIF DE DÉGRADATION DU SERVICE RENDU	11
1.1. Les origines d'une réglementation dite "de coordination"	11
1.2. L'impact des mutations de l'espace français sur les transports régionaux	12
1.3. Les adaptations permises par le système	12
2. LA DIFFICILE MAÎTRISE DU PROCESSUS COÛTEUX D'OBSOLESCENCE DE L'OFFRE	13
2.1. Identifier et compenser les missions de service public de la SNCF ...	13
2.2. Décentraliser, quels que soient les courants de pensée	14
2.3. Finalement, la démonstration d'un renouveau possible des transports collectifs dans un cadre décentralisé	15
3. UNE DÉCENTRALISATION QUI N'EST PAS A LA HAUTEUR DE SES AMBITIONS	15
3.1. Une réforme globale	15
3.2. Un dispositif très en-deçà de l'ambition première	17
B. DES POLITIQUES LOCALES DISPARATES	19
1. LES PROJETS	19
1.1. Démarches idéales et démarches pragmatiques	19
1.2. Le contenu des schémas	20
1.3. Place et enjeux de la capacité d'expertise	23

2. LES RÉALISATIONS	23
2.1. Un panorama des réalisations régionales et départementales	24
2.2. Les facteurs explicatifs	25
CONCLUSION	26
ANNEXE : UNE POLITIQUE RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS : LE CAS DU MIDI-PYRÉNÉES	27
NOTES ET RÉFÉRENCES	29

Lyon, décembre 1988

INTRODUCTION

Ce rapport s'inscrit dans le cadre de la Table Ronde 82 de la Conférence Européenne des Ministres des Transports, dont le thème est : "La promotion du transport dans les régions".

Plus encore que de présenter l'expérience française en matière de promotion des transports publics de niveau régional, il s'agit d'évaluer ses répercussions. Nous sommes d'ailleurs conviés non pas à une seule évaluation, mais à plusieurs, car il faut apprécier conjointement la portée de la politique de décentralisation engagée par l'Etat au cours des années soixante-dix, et la façon dont les collectivités locales se sont acquittées de leur nouvelle mission.

Dans les années cinquante et soixante, la constitution progressive d'un niveau régional de décision vient perturber l'organisation territoriale très centralisée instaurée en 1789, sous la Révolution, qui crée communes et départements¹. Comme tout nouveau pouvoir, l'émergence de la région empiète nécessairement sur les compétences et les prérogatives des autres Collectivités, surtout départementales. Du moins est-ce ainsi que cette évolution est perçue, et les luttes sont fortes.

A. L'ÉTAT : DÉCENTRALISATION ET DESENGAGEMENT

Pour l'Etat français, quel est le problème posé par les transports régionaux de voyageurs ? Ou, plutôt, quels sont les problèmes ? Pour enrayer le processus coûteux de dégradation de l'offre il doit statuer sur des dossiers liés : celui de la mission de service public imposée à la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF), et celui du rôle des collectivités dans l'organisation et le financement des dessertes. Les solutions apportées au cours des années soixante-dix ont démontré qu'un renouveau des transports collectifs était possible. Ce renouveau fonde la réforme du secteur au début des années quatre-vingts.

1. UN PHÉNOMÈNE CUMULATIF DE DÉGRADATION DU SERVICE RENDU

1.1. Les origines d'une réglementation dite "de coordination"

Les pouvoirs publics sont impliqués depuis l'origine du chemin de fer, ou peu s'en faut, dans son financement. L'Etat soutient la construction des lignes dès 1842 et, dès lors, le réseau se développe sous son contrôle ; le transport est depuis longtemps une affaire d'Etat. En 1865, les départements et les communes sont associés à cette grande irrigation ferroviaire du territoire, par la création des voies ferrées d'intérêt local².

L'Etat s'applique à construire un réseau ; il s'applique également à le préserver. Au sortir de la crise de 1929, le rail souffre de la concurrence routière ; des mesures dites "de coordination" sont alors prises, un régime d'autorisations administratives pour le transport routier est instauré en 1934. La SNCF est créée en 1937.

Ce régime de protection réglementaire est renouvelé en 1949. On se repose sur l'efficacité d'un cadre administratif et juridique bientôt très rigide, le Plan Départemental des Transports. Ce plan fixe les relations à desservir, il les attribue soit au mode ferroviaire, soit au mode routier, et indique les entreprises qui en sont titulaires. Le Ministre des Transports statue sur la teneur ou les modifications éventuelles du Plan.

Au début des années cinquante, le système fonctionnait encore sur les bases de 1934, et la disparition des dessertes était décidée le plus souvent en accord avec le transporteur, du fait d'un déficit d'exploitation devenu insupportable, sachant que l'exploitation privée de lignes d'autocars s'accommodait de trafics particulièrement faibles.

1.2. L'impact des mutations de l'espace français sur les transports régionaux

Ainsi réglementés, les transports de voyageurs sont confrontés aux grandes mutations économiques, sociales et spatiales de l'après-guerre.

Les transformations des campagnes françaises tout d'abord : l'espace rural se transforme en un espace de faible densité et de moindre croissance ; il alimente le développement de l'industrie et l'urbanisation qui s'accélère après 1950.

La diffusion et l'emploi massif de l'automobile ensuite : si l'on dénombre cinq millions de véhicules en 1959, il y en a plus de quinze en 1974. Alors que le rythme annuel de croissance des dépenses de transports, en volume et par personne, est, sur cette période, de 9.3 pour cent pour les véhicules individuels, il est de 2.6 pour cent seulement pour les transports collectifs.

Bien évidemment, ceux-ci ne pouvaient que souffrir d'aussi formidables bouleversements. Mesuré en voyageurs-kilomètres, le trafic des services routiers réguliers et des trains omnibus, qui peuvent s'identifier aux transports de niveau régional, est en constante réduction jusqu'au début des années soixante-dix. Trains et cars sont désertés, sauf par les captifs. Les lignes sont fermées, le matériel vieillit, le phénomène de dégradation de l'offre et de décroissance de la demande se nourrit de lui-même, la moindre irrigation de l'espace rural accentue encore sa désertification.

1.3. Les adaptations permises par le système

La première forme d'adaptation de l'offre, la plus radicale, c'est la disparition. Mais au-delà de ce fait commun, il faut distinguer services routiers et ferroviaires ; les uns sont à la charge d'entreprises privées, souvent de taille moyenne, les autres sont réalisés par la SNCF, parce que l'Etat l'y oblige, au nom du "service public". De part et d'autre, les pertes de clientèles sont prises en compte de façon très différente.

De nombreux services routiers ont disparu. Lorsque leur fréquentation s'amenuise au point de devenir presque inexistante, ces lignes sont abandonnées si les collectivités ne les prennent pas en charge. La fermeture des lignes est le plus fréquent, simplement parce qu'il ne reste souvent personne à transporter.

Toutefois, les transporteurs ont accès à d'autres marchés qui sont autant d'activités beaucoup plus rentables, les transports touristiques et surtout scolaires. Les déplacements des élèves sont financés par l'Etat, les collectivités et les familles ; les départements choisissent le transporteur au vu des résultats d'un appel d'offres destiné aux entreprises locales. Ces missions sont d'un bon rapport pour le transporteur et sont devenues peu à peu la composante essentielle de son activité. Ainsi, il se crée au niveau de l'entreprise un équilibre entre activités interdépendantes et diversement rentables, dont le socle est constitué par les services scolaires. C'est un équilibre fragile, compatible seulement avec la mise en oeuvre de moyens modestes ; les autocars sont âgés, les moyens de promotion et d'information sont inexistantes, les études de la demande tout autant.

Cet équilibre entre activités commerciales et interventions publiques ne se retrouve pas en matière de services ferroviaires, dont la gestion est centralisée. La Société Nationale est soumise à une tutelle de l'Etat très lourde. Au nom du service public, la SNCF a l'obligation d'exploiter des services non rentables. Pour être

insuffisamment codifiées jusqu'à la fin des années soixante, les relations financières entre l'Etat et la Société se limitent à la prise en charge d'un déficit annuel global. On ne sait qu'estimer le poids des services omnibus³.

La mauvaise adaptation de l'offre ferroviaire apparaît si évidente et coûteuse que de véritables programmes de transfert sur route sont engagés⁴. Le réseau SNCF fait l'objet de coupes sombres ; entre 1966 et 1970, on abandonne plus de quatre mille kilomètres de lignes. Mais les autorités locales acceptent mal la suppression des services dont ils disposaient ; et les syndicats de cheminots voient en ces opérations un véritable démantèlement du service public.

Jusqu'au début des années soixante-dix, l'adaptation qualitative de l'offre et sa promotion n'apparaissent pas envisageables. La rigidité du cadre administratif ne le permettrait d'ailleurs pas ; pour d'élémentaires modifications des dessertes, des années sont parfois nécessaires.

Ainsi, les processus d'adaptation des services ferroviaires et routiers diffèrent : l'un est déterminé par l'Etat, l'autre est plus diffus, plus progressif dans le temps, plus limité. En considération des financements requis, le premier est jugé impératif, mais se heurte à de très fortes résistances, locales ou non ; le second est négocié plus en douceur entre transporteurs et collectivités. Rien de surprenant donc si les services ferroviaires polarisent l'attention des pouvoirs publics.

2. LA DIFFICILE MAÎTRISE DU PROCESSUS COÛTEUX D'OBSOLESCENCE DE L'OFFRE

2.1. Identifier et compenser les missions de service public de la SNCF

A la fin des années soixante, la question des services omnibus ne peut être considérée isolément des grandes orientations de l'Etat en matière de gestion des entreprises publiques. L'idée maîtresse qui inspire alors les gouvernements est celle de la compétitivité : les entreprises publiques reçoivent pour nouvelle mission d'être aussi performantes que les meilleures entreprises privées. Les notions de coûts, d'équilibre d'exploitation, d'autofinancement viennent concurrencer celles de performance technique et de qualité de service dans la préoccupation des dirigeants⁵.

La "réforme" de la SNCF correspond bien à cette nouvelle ambition⁶.

Elle organise un découpage du territoire en "régions SNCF", devant faciliter les contacts entre représentants de l'Etat, des collectivités locales et de l'entreprise.

L'Etat s'engage à compenser à la SNCF le poids des services déficitaires dont il désire le maintien. Contre rémunération, les Collectivités peuvent aussi demander à l'entreprise de maintenir ou de réaliser tel ou tel service.

Il est enfin envisagé de supprimer ou de transférer sur route quelques 10 000 kilomètres de lignes omnibus, soit une réduction considérable du réseau. La mise en oeuvre de ce programme suscite une forte opposition, avivée par le fait qu'un département entier, l'Ardèche, est privé de toute desserte ferroviaire de voyageurs ; le fait devient alors symbole.

2.2. Décentraliser, quels que soient les courants de pensée

La décennie soixante-dix est riche en décisions, qui ne convergent pas toutes, puisque bien au contraire on oscille entre des options considérées comme irréductibles, entre le libéralisme et la volonté planificatrice, entre le régionalisme et le statu quo départemental.

a) *Des courants de pensée opposés*

L'administration suscite au cours des années soixante et soixante-dix de nombreux travaux sur le thème du renouvellement du dispositif de 1949. Certaines réflexions sont empreintes de pensée libérale, et leurs conclusions s'articulent autour de trois idées majeures : l'Etat doit intervenir le moins possible dans le fonctionnement du marché ; les entreprises doivent équilibrer leurs comptes ; toutefois, une organisation souple et très déconcentrée des transports collectifs doit être instaurée au niveau régional, la régulation par le marché trouvant ses limites en matière de trafics diffus⁷.

Dans le même temps, se développe un courant de pensée opposé, soulignant les dangers de la prise en compte du seul critère de rentabilité en matière de transports à courte distance⁸. La politique d'aménagement du territoire, la réduction des disparités interrégionales ainsi que le maintien des populations en zone rurale souffrent de la dégradation du service public. Or, le renouveau de ce dernier est possible, puisque des expériences positives ont été réalisées⁹. Au moment où le niveau régional vient d'être renforcé, il est désigné comme le niveau d'intervention le plus adapté à la mise en oeuvre d'une nouvelle politique¹⁰.

b) *Les schémas régionaux de transport collectif*

A la faveur de la conjoncture politique et économique (le renchérissement du coût des carburants) le gouvernement décide en 1974 la mise à l'étude expérimentale de schémas régionaux de transports collectifs ferroviaires et routiers. Leur objectif est d'offrir un bon service pour un coût minimum pour la collectivité. C'est une opération pilotée par les services de l'Etat et limitée à quelques régions. Parallèlement, le programme de fermetures de lignes omnibus est suspendu.

Les schémas sont prêts rapidement, mais ont laissé dans l'ombre la question du financement des projets et celle du coût des services ferroviaires à faibles trafics.

En 1977, le gouvernement décide de lier le financement des schémas à la suppression de dessertes ferroviaires locales, cette dernière initiative étant laissée aux établissements publics régionaux¹¹. Les économies ainsi réalisées seraient reversées année après année aux régions pour financer l'amélioration du service rendu à l'utilisateur. Le dispositif a peu de succès ; il est interprété comme une manoeuvre destinée à faire avaliser par les élus locaux les fermetures de lignes ferroviaires.

Le courage politique manque aux assemblées régionales pour demander la fermeture des lignes, même lorsqu'elles n'y sont pas par principe opposées. Trois initiatives régionales seulement sont décomptées¹². Très substantielles, les économies réalisées assurent pourtant en grande partie la mise en oeuvre des politiques envisagées.

Le dispositif est en 1979 élargi aux communes et aux départements, sans obtenir beaucoup plus de succès¹³. Cependant, le gouvernement attribue aux régions les compétences requises pour conventionner et financer des services de transport public.

La même année, la SNCF voit son autonomie renforcée, ce qui lui permet de procéder de nouveau aux suppressions de services ferroviaires, la plupart du temps transférés sur route.

c) Le reflux de l'idée régionale

Les rapports de force entre régionalistes et défenseurs du département s'infléchissent dans la seconde moitié de la décennie soixante-dix au détriment des premiers. Le département est alors désigné comme l'un des plus sûrs niveaux de développement des responsabilités locales.

Le Ministère des Transports met en place en 1978 les procédures de schémas départementaux de transports collectifs, dont l'objectif est d'enrayer la contraction des réseaux par des actions d'adaptation. D'autre part, les relations entre collectivités et transporteurs, qui s'étaient développées en dehors de tout cadre juridique, sont redéfinies en 1979 par la loi sur les transports publics d'intérêt local. Les départements et communes, mais non les régions, deviennent autorités organisatrices des transports publics.

2.3. Finalement, la démonstration d'un renouveau possible des transports collectifs dans un cadre décentralisé

A l'orée des années quatre-vingts, les procédures d'études et de conception des schémas régionaux, auxquelles il faut ajouter quelques réalisations d'ensemble, soulignent s'il en était besoin la qualité d'une approche décentralisée au niveau régional.

La question de l'utilisation de la technique ferroviaire pour les trafics diffus reste l'objet de débats politiques passionnés, mais elle perd de son acuité dans le temps, au fil des programmes successifs de fermetures.

3. UNE DÉCENTRALISATION QUI N'EST PAS A LA HAUTEUR DE SES AMBITIONS

A l'écart du pouvoir politique central, depuis longtemps très critique vis-à-vis des orientations passées en matière de transport collectif de voyageurs, la gauche française entreprend dès sa victoire de 1981 une vaste réforme du secteur, qui représente un "véritable enjeu de civilisation" selon le nouveau Ministre des Transports¹⁴. Cette réforme n'est pourtant pas à la hauteur des ambitions qu'elle affiche.

3.1. Une réforme globale

La nouvelle définition du système institutionnel des transports collectifs de niveau régional est au confluent des dispositifs nouveaux de décentralisation, de planification, d'organisation des transports intérieurs, et de la SNCF enfin, dont il fallait redéfinir le statut venant à expiration. Cet ensemble fait intervenir une notion au caractère très novateur, le droit au transport.

a) *Un objectif ambitieux : la mise en oeuvre du droit au transport*

D'emblée, la philosophie générale de la loi d'orientation des transports intérieurs place ceux-ci "hors marché" : le système doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité ; en conséquence, il ne peut être gouverné par de seuls critères financiers. D'autres doivent être considérés, puisque le système concourt notamment à l'unité et à la solidarité nationale, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré du territoire ; autant de répercussions qu'il faut prendre en considération, qu'elles soient ou non monétaires, supportées par les usagers ou par des tiers¹⁵.

La notion de droit au transport est introduite : la satisfaction des besoins des usagers est réalisée par "la mise en oeuvre de dispositions permettant de rendre effectifs le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'entreprise de son choix"¹⁶.

b) *Définition et articulation des compétences*

L'entreprise de décentralisation a pour objectif de dégager les élus locaux du pouvoir central¹⁷. Trois niveaux territoriaux n'ayant pas pouvoir hiérarchique sont ainsi dotés d'une grande autonomie : la région, le département et la commune. Le pouvoir exécutif est transféré du représentant de l'Etat, le Préfet, aux Présidents des assemblées élues, Conseils Généraux et Régionaux. Les compétences sont réparties entre l'Etat et les Collectivités.

Les missions qui incombent aux pouvoirs publics, en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes, constituent le service public des transports. L'organisation du transport public est du ressort de l'Etat ou des Collectivités locales. Elle peut être réalisée par le biais de régies ou de conventions passées avec une entreprise.

La compétence du département s'étend sur les services routiers non urbains réguliers, scolaires ou à la demande, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national¹⁸. Celle de la région couvre les liaisons dites d'intérêt régional. En fait, aucun critère clair n'est proposé pour distinguer les liaisons d'intérêt départemental, et les liaisons d'intérêt régional. Mais les textes prédisposent à un partage modal des compétences, dessertes routières pour le département, ferroviaires pour la région. Les compétences des collectivités sont facultatives, ce qui signifie que les régions et les départements ne sont pas dans l'obligation d'utiliser les possibilités d'intervention qui leur sont offertes.

A l'exception des transports scolaires, il n'y a pas de ressource instaurée pour compenser la prise en charge des dessertes routières régulières. L'équilibre des services ferroviaires ayant vocation à être conventionné est en revanche assuré par une contribution de l'Etat.

La mise en oeuvre des politiques publiques fait l'objet de programmes négociés avec le gouvernement : contrat de plan Etat-SNCF 1985-1989 et contrats Etat-collectivités financés conjointement par les deux parties.

c) *La nouvelle SNCF et le régime des services conventionnés*

Suite à l'expiration de la convention de 1937, un nouveau statut est octroyé à la SNCF. Les conditions d'exécution du service public sont précisées¹⁹. Figure au nombre des contributions de l'Etat la compensation de l'exploitation des services omnibus déficitaires, appelés services d'intérêt régional s'ils ne sont pas conventionnés, et services régionaux s'ils le sont.

Cette contribution trouve sa légitimité dans l'harmonisation des conditions d'exploitation des différents modes de transport, et dans "la contribution du transport ferroviaire à la vie économique et sociale de la nation, à l'aménagement équilibré du territoire et au développement régional, notamment en vue de la mise en oeuvre progressive du droit au transport"²⁰.

3.2. Un dispositif très en-deçà de l'ambition première

La nouvelle réglementation des transports de personnes a le mérite de clarifier l'organisation du secteur, dont on ne peut prétendre qu'elle soit bouleversée, puisque les rapports de force qui la caractérisent ont été soigneusement respectés. Il faut en premier lieu tenter d'évaluer la pertinence du choix simultané de deux niveaux de compétences, départemental et régional.

Il faut enfin savoir si les moyens correspondent à l'objectif, si le transfert de compétences conduit bien à la mise en oeuvre décentralisée du droit au transport.

a) *Des niveaux complémentaires d'intervention*

Le niveau régional d'intervention est indispensable. Du fait de l'étendue des réseaux, tout d'abord. Le maillage des relations intercités ne peut être envisagé hors d'une vision d'ensemble, et le cadre du département est trop étroit pour cela²¹. Dans la desserte des grands bassins d'emplois également, le niveau régional contribue à lever les difficultés liées à la présence de multiples intervenants, qui représentent autant de circonscriptions politiques et administratives.

On sait par ailleurs que l'amélioration des transports collectifs gagne à être insérée dans des programmes plus larges, faisant appel à des mesures complémentaires. En matière économique et d'infrastructures de transport, les régions disposent de moyens très importants, puisqu'un rôle prépondérant leur a été reconnu en matière de développement et d'aménagement de leur territoire.

Indispensable, le niveau régional n'exclut pas l'intervention départementale : la gestion quotidienne des services scolaires et réguliers routiers est efficace si les lieux de décision sont proches. Ici, une organisation régionale aurait été une nouvelle centralisation. L'organisation de la desserte des zones rurales s'appréhende beaucoup mieux à un niveau départemental ou inter-communal, où les besoins des populations sont plus facilement ressentis, l'intervention régionale se concevant ici beaucoup plus comme l'expression d'une solidarité s'exerçant au bénéfice des espaces les plus mal lotis.

Il reste la question de la solidarité, qui est une péréquation des moyens entre espaces ou groupes sociaux, au profit des plus faibles d'entre eux, ou selon d'autres critères d'utilité collective. Cette solidarité peut s'exercer en cascade, chaque niveau

ayant à charge de limiter les disparités relevées à l'échelon inférieur, ou se concevoir de façon plus complexe, si se développent également des relations entre niveaux non contigus, entre régions et communes, par exemple. N'oublions pas l'existence du niveau national, qui reste essentiel en France, beaucoup plus qu'en certains pays occidentaux à l'organisation fédérale.

Que penser, sinon qu'il appartient à l'Etat de veiller à la cohérence spatiale et sociale du territoire français, et qu'il lui revient en premier lieu de prendre à sa charge les disparités les plus aiguës, même si la médiation de niveaux intermédiaires peut être souhaitée pour plus d'efficacité. C'est dans cet esprit qu'il nous semble possible de souligner l'intérêt du niveau régional de solidarité, assez large pour qu'une péréquation ait un sens, mais point trop afin que persiste une indispensable proximité entre les lieux où se manifestent les problèmes et ceux où se prennent les décisions.

b) La liberté du politique et la liberté de l'usager de se déplacer

Le droit au transport est en fait une liberté conditionnelle. La mission de service public des instances régionale et départementale est certes prévue par la loi d'orientation des transports intérieurs, mais de façon facultative. La liberté des instances politiques prévaut sur la mise en place du droit au transport.

Les régions ne sont en effet pas tenues de conventionner les services d'intérêt régional. En revanche, l'Etat a contraint la SNCF à conventionner les deux tiers de ses services d'intérêt régional avant 1989. Quel dispositif étonnant ! C'est à l'opérateur, et non pas à l'autorité organisatrice à laquelle rien n'est imposé, qu'échoit la responsabilité de la signature des conventions.

D'autre part, la loi prévoit que si les départements n'ont pas conventionné tous les transports publics réguliers non urbains en 1988, et si c'est de leur fait, l'autorisation antérieurement accordée au transporteur vaut convention pour une durée de dix ans. L'état de fait deviendra alors un état de droit.

c) Les moyens d'une solidarité

Toute autorité organisatrice doit opérer un arbitrage entre son effort financier et le niveau du droit au transport dont les usagers se trouvent dotés²².

Au niveau des départements, toute la question est de savoir si les Conseils Généraux sont en mesure de faire face durablement, sur leurs fonds propres, aux besoins de financement, en réalisant des économies sur les transports scolaires²³. Les avis divergent sur la réponse à donner.

Au niveau régional, les possibilités offertes par la rationalisation des capacités ferroviaires sont aujourd'hui réduites, sauf peut-être en certaines parties déshéritées du territoire où les dessertes ont été maintenues en dépit de trafics très diffus. Les populations et leurs représentants sont très sensibles au maintien des services de la SNCF, dont la suppression serait interprétée comme le symbole d'un abandon par le reste de la Nation. En outre, les gains de productivité de la SNCF font l'objet de négociations avec l'Etat et non avec les collectivités.

Dès lors, puisque l'équilibre financier des services est assuré par l'Etat, les Conseils Régionaux n'ont à leur charge que l'amélioration de l'offre, ce qui est une tâche plus facile que celle des départements.

La réforme du secteur des transports collectifs non urbains de 1982 est ambitieuse, mais le dispositif qu'elle instaure n'est pas dans la ligne de son ambition. La mise en oeuvre du droit au transport ne se conçoit pas avec des interventions ayant un caractère facultatif.

Si l'obligation n'est pas faite aux Conseils Régionaux et Départementaux d'exercer leur mission de service public, il y a lieu de penser que tous ne s'en chargeront pas.

Il existe en effet deux solutions pour améliorer le service rendu à l'utilisateur : soit rationaliser l'offre lorsqu'existent encore des sur-capacités (c'est une tâche qui n'est jamais facile pour un homme politique) ; soit affecter aux transports collectifs de nouveaux moyens. L'Etat n'en a pas transféré aux Collectivités, qui hésitent à s'engager sur leurs fonds propres dans un processus durable de financement ; d'autre part, il ne faut certainement pas attendre des contrats Etat-collectivités un impact durable sur l'implication des Conseils régionaux et départementaux : les moyens dégagés par les deux parties sont ponctuels et risquent de n'entraîner qu'une relance temporelle du secteur.

Rien d'étonnant donc à la grande disparité des politiques locales.

B. DES POLITIQUES LOCALES DISPARATES

Les chercheurs et les économistes n'ont pas beaucoup investi le domaine des politiques régionales ou départementales des transports collectifs, et l'on ne dispose que d'une poignée de réflexions d'ensemble²⁴. Plus larges et plus riches, les initiatives régionales surtout retiendront notre attention.

1. LES PROJETS

Il existe un écart considérable entre les études idéales de transport et les situations qui sont observées. Cet écart est lié à une connaissance pratique et théorique insuffisante de la demande, de l'offre, et des relations qu'elles entretiennent²⁵. En outre, les études ne sont pas neutres et des enjeux importants s'y attachent.

1.1. Démarches idéales et démarches pragmatiques

a) Les réflexions théoriques

Au cours des années soixante-dix, les multiples relations qu'entretiennent les transports avec les autres dimensions de l'activité sociale ont suscité un certain nombre de travaux théoriques, dont l'objectif était la définition d'un cadre idéal à la planification des transports ; la 27^e Table Ronde de la Conférence Européenne des Ministres des Transports de 1975 s'en était fait l'écho²⁶.

Il faut retenir de ces réflexions que la planification des transports doit être conçue en liaison étroite avec la planification des autres domaines de l'activité sociale et économique.

En particulier, cette intégration "horizontale" doit prendre en compte des effets très divers et complexes qui existent entre le transport, l'implantation de l'habitat, la localisation et le développement des activités et des emplois. Mais les écueils à cet objectif sont à la mesure de l'insuffisance des connaissances dont on dispose.

b) *Une connaissance très imparfaite du secteur*

On manque en premier lieu d'informations élémentaires sur les trafics de voyageurs. Les sources statistiques sont faibles, incohérentes ou adaptées à d'autres usages. Pour la SNCF, les statistiques de trafics répondent à des besoins de gestion et sont mal adaptées à d'autres utilisations. Parfois, les trafics des services routiers privés sont totalement méconnus. Un premier effort d'estimation des trafics est donc nécessaire ; il peut être coûteux si l'on recourt à des enquêtes lourdes. De plus en plus, des systèmes performants de billetterie sont mis en place, qui permettront de résoudre ce problème de production d'informations.

Il est impératif de connaître les facteurs explicatifs du niveau, des variations et de la partition modale de la demande : ces indications sont indispensables pour définir les moyens de développer l'usage des transports publics.

Une connaissance insuffisante de ces éléments rejaillit sur l'évaluation de l'offre : quel éclairage privilégier, lorsque les critères de choix des voyageurs restent masqués à l'observateur ?

Les relations qu'entretiennent transport et aménagement de l'espace soulèvent un dernier obstacle. Il est très difficile d'évaluer les effets sociaux et économiques des infrastructures : on peut penser qu'il sera encore plus délicat d'apprécier les effets de modifications limitées de l'offre de transport public²⁷.

Les techniciens ont adopté en conséquence une démarche très pragmatique, qui fait souvent appel à leur "instinct" de professionnels.

1.2. Le contenu des schémas

a) *Le choix des objectifs*

Quelques régions ont mis en avant des objectifs de développement et d'aménagement du territoire régional, mais pour la plupart ces références étaient de pure forme, et presque incantatoires.

Restent envisageables trois objectifs graduels :

1. L'action la plus élémentaire consiste à résorber les inadaptations d'horaires et de correspondances les plus aiguës, en fonction des motifs de déplacements des usagers. C'est un scénario d'ajustement minimum.
2. Plus ambitieux est l'objectif de créer un report modal des automobilistes au profit des transports collectifs ; dans ce cas, de simples mesures d'adaptation

ne suffisent pas, et l'on doit élever sérieusement la qualité du service offert : sa vitesse, le nombre de services offerts, le confort des matériels, les échanges entre les modes...

3. L'objectif peut être enfin de participer à la mise en oeuvre du droit au transport. On peut considérer que cette ambition est plus large que la précédente, car elle fait référence à la satisfaction des besoins de déplacements ; or, ces besoins ne se limitent pas à ceux qui sont réalisés (la demande) mais englobent ceux qui ne peuvent s'exprimer faute d'une offre de transport adaptée : les besoins latents.

Les politiques régionales sont motivées par le premier ou le second objectif, dont il ne faut pas sous-estimer la difficulté. Sauf en ce qui concerne la desserte des zones rurales, que l'on n'imagine pas sans la prise en compte des besoins latents de déplacements, la poursuite du troisième objectif apparaît prématurée dès lors que les deux premiers ne sont pas atteints.

b) *Le choix d'un domaine*

L'amélioration du "réseau armature régional" et le développement des liaisons interrégionales sont envisagés par la quasi-totalité des schémas ; liaisons interrégionales et réseau armature forment ainsi le noyau dur des projets ; autour duquel se greffent de façon variable d'autres objectifs. Selon les cas, les perspectives d'améliorations portent également sur les relations de bassins d'emplois, sur l'irrigation des zones rurales, ou bien encore sur des liaisons spécifiques, transversales, par exemple²⁸.

c) *Connaître la demande et penser l'adaptation de l'offre*

Récemment, la mobilité, dite régionale a fait l'objet d'une analyse approfondie : il s'agit de déplacements de niveau intermédiaire, qui sortent du cadre des agglomérations mais qui s'exercent sur des distances modestes²⁹.

Il n'existe pas un mais plusieurs comportements de déplacement, qui sont réalisés pour la plupart en voiture particulière, et résultent pour une grande part d'activités ayant un caractère obligatoire. Ces mobilités sont "régionales" parce qu'elles s'exercent au sein d'un espace vécu, la "région" des déplacements individuels³⁰. Une typologie spatiale et fonctionnelle des déplacements a été établie : les deux tiers des déplacements ne dépassent pas le cadre des zones de peuplement industriel ou urbain³¹.

A la base de chaque politique locale, la connaissance et la prévision de la demande désignent les adaptations possibles de l'offre. Trois niveaux de connaissance s'acquièrent avec chaque fois plus de difficultés et de moyens : la connaissance quantitative des trafics ; leur connaissance quantitative et structurelle, selon les motifs de déplacements, les modes utilisés... ; la recherche de facteurs explicatifs du niveau et des variations de la demande de transport.

Sur une douzaine de schémas régionaux analysés en 1986, le quart d'entre-eux seulement disposaient sur les déplacements de personnes d'informations plus riches que la simple mesure des trafics³². Des enquêtes spécifiques globales avaient été engagées à cette fin dans trois régions³³ ; une seule d'entre elles ayant, semble-t-il, mis

en lumière de façon systématique les caractéristiques des déplacements interurbains : incidences des facteurs géographiques sur les flux, rôle des modes de transport selon le motif de déplacement, profil des automobilistes et de la clientèle des transports collectifs, etc.³⁴.

En complémentarité à l'analyse de la demande, des informations sur les taux de motorisation, le pourcentage de captifs des transports collectifs, les zones d'attraction commerciale et des services... se révèlent précieux.

Lorsque les caractéristiques de la demande sont bien connues, les adaptations souhaitables de l'offre sont envisagées en conséquence, par grandes catégories de relation ou liaison par liaison.

Lorsqu'on ne dispose pas des enseignements acquis par une étude lourde des déplacements, la qualité de l'offre est évaluée au moyen de critères plus ou moins sophistiqués, qui reflètent la connaissance que l'on a des éléments qui régissent le comportement des voyageurs.

Quels sont les critères utilisés ? Pour les relations intercités, il s'agira, par exemple, de tester les possibilités d'aller et retour au cours de la demi-journée ; pour les relations de bassins d'emplois, on sait que l'idéal est une offre cadencée, avec une bonne interface entre transports non urbains et transports urbains ; pour la desserte du milieu rural, il s'agira de repérer les zones et les populations insuffisamment desservies. Appliquée à l'espace régional, cette approche normative fait apparaître les disparités existant au sein de chaque niveau de service, et permet d'établir ainsi des priorités.

Des systèmes informatisés sont actuellement développés pour impliquer les élus dans la procédure d'évaluation de l'offre ; le but est de mettre au point de véritables outils interactifs d'aide à la décision³⁵.

L'évaluation de l'offre a pour avantage d'être souple et peu coûteuse, sachant qu'elle peut être amendée par des études ponctuelles plus approfondies des déplacements.

Exercice par nature délicat, la prévision de la demande a fait l'objet de tentatives peu nombreuses, circonscrites aux régions ayant capitalisé de bonnes connaissances des caractéristiques des comportements des usagers. Le trafic attendu de l'amélioration des services a été estimé de deux façons, soit par le moyen d'une élasticité moyenne de la demande à l'offre³⁶, soit par analogie avec la fréquentation de services de qualité comparable.

d) *Le choix des moyens*

Il faut bien souligner ici le manque de rigueur trop fréquent des schémas ; dans certains cas, les propositions ne correspondent pas au diagnostic, dans d'autres, il s'agit d'un catalogue d'actions, sans cohérence ni priorités.

Qui plus est, la politique esquissée est rarement évaluée au regard d'actions alternatives ou complémentaires : les travaux d'infrastructures routières et l'amélioration des transports collectifs sont des dossiers traités indépendamment l'un de l'autre ; la répartition géographique des actions d'amélioration des dessertes correspond plus souvent à un "saupoudrage" des financements qu'à des choix motivés par le diagnostic

porté sur le système de transport ; l'intérêt comparé des modes routier et ferroviaire est enfin une question rarement traitée, car elle est de nature trop politique et conflictuelle pour être abordée dans un rapport technique.

Les schémas les plus ambitieux ne limitent pas leur champ aux liaisons ferroviaires. Une intervention globale est imaginée, coordonnant plusieurs catégories d'actions : des travaux d'infrastructure ferroviaires lorsqu'existent des points durs en matière de capacité et de vitesse ; une mise en service de matériels roulants supplémentaires ou de plus grand confort ; une adaptation ou une création de dessertes ; des mesures d'information et de promotion. Récemment, un système tarifaire ouvrant accès aux prestations urbaines et non urbaines de transport collectif a été envisagé³⁷.

L'évaluation financière des projets des collectivités est restée longtemps très insuffisante. Non seulement, on ne savait guère prévoir les charges et les recettes futures mais, de plus, conçus sans que les élus y soient réellement impliqués, les schémas restaient de simples documents techniques définissant le champ des possibles. Lorsqu'une intervention était réellement envisagée, il était toujours possible d'évaluer son coût dans un second temps .

1.3. Place et enjeux de la capacité d'expertise

Depuis la fin des années soixante-dix, et surtout depuis la décentralisation de 1982, les élus ont pris en charge plus directement l'élaboration des politiques de transport : l'intégration des études à la prise de décision et aux négociations entre autorités organisatrices et opérateurs est ainsi mieux réalisée, au fur et à mesure que s'estompe la dichotomie antérieure entre études et décision, au profit d'une pratique plus quotidienne de conseil auprès des élus.

Pour s'instaurer avec efficacité, une telle pratique demande la présence d'une ou plusieurs personnes compétentes auprès de l'exécutif des Conseils Régionaux ou Départementaux. Cette capacité d'expertise lui est indispensable, car il doit faire face à une démarche stratégique complexe qui intègre, outre la phase de diagnostic, une phase de décision, une phase de mise en oeuvre puis une phase de contrôle³⁸.

Or, les personnes possédant les aptitudes requises pour cette mission sont peu nombreuses, et se trouvent soit à la SNCF ou dans les grands groupes de transport routier, soit dans les services extérieurs de l'Etat, depuis longtemps associés à l'élaboration des politiques régionales de transport : les Collectivités peuvent très facilement faire appel aux économistes des Directions Régionales ou Départementales de l'Équipement. D'autre part, la SNCF a mis à la disposition des Conseils Régionaux des cadres de haut niveau : ces personnes très compétentes ont su montrer aux élus tout l'intérêt d'une amélioration des liaisons ferroviaires, et faciliter une véritable "mise à plat" des possibilités offertes par le réseau situé sur leur territoire³⁹.

2. LES RÉALISATIONS

La maître mot est ici diversité. Diversité des réalisations régionales et départementales, diversité des efforts financiers, diversité et complexité des facteurs explicatifs, qui ne se réduisent pas à la simple appartenance politique des décideurs politiques.

2.1. Un panorama des réalisations régionales et départementales

a) *Les interventions régionales*

Si les premières initiatives régionales datent de près de dix ans, d'autres sont encore embryonnaires. Des conventions globales d'exploitation des services ferroviaires ont été signées entre la quasi-totalité des autorités politiques régionales et la SNCF, avec des conditions financières d'ailleurs très inégales d'une Collectivité à l'autre. Ces accords sont dus à la ténacité de la SNCF, qui a su trouver des arguments et des dispositions ayant convaincu les élus de parapher les conventions.

Ces éléments camouflent la grande disparité des politiques effectivement mises en oeuvre : moins de la moitié des régions seulement a initié des programmes réellement ambitieux, dont le contenu s'inspire directement du diagnostic posé sur l'offre de transport⁴⁰. Des matériels roulants personnalisés ont été introduits, aboutissant à une création de trains-kilomètres et à une refonte globale de l'ensemble de l'irrigation du territoire régional. Dans certains cas, l'augmentation du trafic a été de 20 pour cent dans les mois ou les deux années consécutives à l'amélioration des services⁴¹.

La SNCF peut aujourd'hui proposer aux responsables politiques un véritable concept pour leur réseau ferroviaire : les "Transports Express Régionaux", dont les éléments constitutifs ont pour premier objectif de situer ces services sur le registre de la modernité⁴². Cela suppose de moderniser le matériel, de renforcer l'efficacité des services sur l'ensemble de la région, et de promouvoir une image et une symbolique nouvelles (l'image actuelle des liaisons ferroviaires régionales est encore trop celle de liaisons "bas de gamme").

Le financement de ces opérations est en bonne partie pris en charge par l'Etat, dans le cadre de Contrats de Plan passés avec les Collectivités.

L'effort financier de ces dernières reste d'ailleurs modeste puisque, dans la plupart des cas, le budget régional est d'à peine 1 pour cent. Pour l'année 1985, cela représente moins de deux cents millions de francs, qui viennent en sus de la contribution de l'Etat aux services ferroviaires régionaux ou d'intérêt régional, qui est de plus de trois milliards. Effort régional modeste, donc, encore allégé lorsqu'il est en partie ou en totalité compensé par le reversement des économies issues de la fermeture de lignes à la fin des années soixante-dix.

b) *Les actions des départements*

En 1989, seule une trentaine de Conseils Généraux a entrepris une politique volontariste de rationalisation des services et d'amélioration du service rendu aux usagers. Les services réguliers et scolaires redondants sont fusionnés, et l'offre est redéployée de façon plus rationnelle. Le cas échéant, des services dits "à la demande" sont créés. Cette nouvelle configuration bénéficie d'une opération qui est plus qu'un simple toilettage : les autocars sont renouvelés ou re-conditionnés ; les structures d'accueil et d'échanges sont améliorées ; des documents d'information sont réalisés et publiés, des systèmes plus performants d'aide à l'exploitation sont mis en place.

Trente autres départements ont simplement passé avec les transporteurs routiers des conventions "aux risques et périls" de l'opérateur, c'est-à-dire sans s'impliquer financièrement. Les autres collectivités, soit une trentaine également, n'ont ni conventionné, ni engagé quelque action que ce soit.

2.2. Les facteurs explicatifs

a) *Un dossier délicat*

Le conventionnement de services déficitaires est très mal perçu par les élus, car ils redoutent de ne pouvoir maîtriser ultérieurement l'évolution du montant de leur participation.

Les Conseils Régionaux ont longtemps craint cette dérive financière et c'est parce qu'ils ont été rassurés sur ce point qu'ils ont presque tous signé entre 1984 et 1986 des conventions globales d'exploitation des ex-services omnibus de la SNCF : ils s'impliquent pour rénover et promouvoir le système, et non pour assurer sa simple pérennité en l'état.

Au niveau départemental, le rapprochement entre autorités organisatrices et opérateurs s'avère plus délicat. Les Conseils Généraux sont très prudents face, soit à une profession particulièrement morcelée avec laquelle il est de ce fait difficile de négocier, soit à des groupes de taille nationale, en situation locale de monopole, soupçonnés de vouloir tirer parti de la situation.

L'attentisme des élus départementaux est d'autant plus compréhensible que ne disposant pas de ressources adaptées, l'amélioration des services implique une rationalisation de l'offre, ce qui n'est pas facile sur le plan politique et économique (la survie de petites entreprises peut être en jeu), ou une ponction du budget départemental. S'ajoute à cela une question de fond : les services déficitaires doivent-ils faire l'objet de contributions publiques alors que les excédents dégagés par les autres liaisons restent acquis aux transporteurs ? En d'autres termes, la Collectivité doit-elle imposer au transporteur une péréquation entre ses lignes bénéficiaires et celles qui ne le sont pas ? Par facilité plus que par doctrine, c'est cette dernière politique qui prédomine.

Les usagers des transports publics forment en France un groupe de pression de peu de vigueur et d'influence, surtout en province, ce qui explique en grande partie la faible attention dont ils sont l'objet⁴³. Pour un élu, toute intervention dans ce domaine représente plus un risque qu'un gain politique potentiel : mieux vaut ne pas modifier un système obsolète, s'il ne suscite pas de contestations graves, car tout changement est porteur d'incertitudes et de risques.

Dans ce contexte, les aides de l'Etat ne sont qu'une incitation momentanée à l'intervention des Collectivités : que deviendra leur effort lorsqu'il ne sera plus incité, relayé et amplifié par une solidarité nationale ?

b) *Les facteurs politiques et le facteur humain*

On pourrait penser que les Collectivités "de gauche" sont plus enclines à mener une politique de transport volontariste que les Collectivités "de droite" bien que, pour ces dernières, il faille cependant distinguer celles qui sont acquises aux théories libérales, et celles qui sont plus favorables à l'intervention de la puissance publique.

Cette explication ne résiste pourtant pas toujours à un examen approfondi des processus de décision : d'autres facteurs interviennent de façon complexe, sans qu'il soit toujours possible d'en démêler l'écheveau. Des accointances entre le Gouvernement et les élus locaux peuvent jouer, se traduire par des dispositifs financiers particulièrement avantageux pour les Collectivités, qui pourront initier sans grande

mobilisation de leurs ressources des actions importantes ; une politique ambitieuse peut être également décidée dès lors que son impact auprès des électeurs semble acquis, grâce à l'achat de nouveaux matériels roulants marqués aux couleurs du Conseil Régional...

Il reste enfin le poids des hommes, leur stature politique et leur ambition, ainsi que celle qu'ils ont pour leurs administrés : c'est un élément essentiel que l'on ne soulignera jamais assez. Et ce facteur là échappe à tout autre classement.

CONCLUSION

Quel bilan peut-on dresser de la politique française de promotion décentralisée des transports collectifs régionaux ?

On lui doit tout d'abord d'avoir sorti les transports de voyageurs de courte distance de leur ghetto, ce qui n'était pas une affaire simple. Depuis la fin des années soixante-dix, les conflits liés à la gestion des services ferroviaires ont d'ailleurs disparu, ce qui est l'un des signes les plus significatifs de l'avancée qui a été effectuée.

En outre, l'efficacité de politiques régionales ou départementales ambitieuses a été prouvée : des augmentations tout à fait significatives du trafic de voyageurs ont été obtenues par une modernisation et une réorganisation des liaisons, sans que la rationalisation de l'offre ait été négligée. Tout cela est une excellente chose, pour l'usager comme pour le contribuable.

L'institution régionale sort renforcée de cette décentralisation ; son identité et son rôle — qui devient essentiel en matière économique, sociale et culturelle — peuvent être valorisés par une politique volontariste de promotion des transports collectifs. Ce rapprochement avec les Collectivités représentait un enjeu considérable pour la SNCF : il est aujourd'hui tangible.

Cependant, trop nombreuses sont les instances qui n'ont rien initié, ou si peu. Plus que les régions, les départements surtout sont en cause. L'ambition de la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 — la mise en oeuvre du droit au transport — reste partiellement lettre morte parce que les textes ne font pas obligation aux Collectivités d'assumer leur mission de service public : ce n'est pas un devoir qui leur est imposé, c'est une possibilité qui leur est offerte.

Est-il acceptable que la décentralisation devienne synonyme d'inégalité des usagers devant le droit au transport ?

Annexe

UNE POLITIQUE RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS : LE CAS DU MIDI-PYRÉNÉES

Motivé par un premier diagnostic très négatif des services ferroviaires et routiers, le Conseil Régional s'est doté en 1981 d'un schéma de transport collectif ambitieux. Le programme d'amélioration de l'offre qui a été engagé est certainement l'un des plus remarquables qui soient ; l'effort financier de la Région est en conséquence élevé puisqu'en moyenne elle consacre à cette action plus de 5 pour cent de son budget⁴⁴.

1. LE DIAGNOSTIC PORTE SUR LE RÉSEAU RÉGIONAL

Au sein de Midi-Pyrénées, le réseau ferroviaire relie Toulouse, qui est la capitale régionale, à la plupart des villes importantes, qui sont au nombre d'une dizaine. Des services ferroviaires transversaux et des liaisons routières complètent ce maillage.

L'efficacité de ce réseau a été jugée très médiocre : les aller et retour dans la demi-journée étaient trop souvent impossibles, les horaires mal adaptés aux pratiques de déplacements et les capacités mobilisables en heure de pointe insuffisantes. Par ailleurs, les lignes ferroviaires présentaient un handicap spécifique : sur 1 700 kilomètres de lignes, 1 250 étaient à voie unique, ce qui limite considérablement les possibilités de développement des dessertes. L'âge moyen du matériel roulant était enfin en 1982 de trente et un ans⁴⁵.

L'intérêt du Conseil Régional s'est également porté sur l'irrigation des zones rurales, particulièrement mauvaises en de nombreux points.

2. LES PRINCIPES DE LA RÉORGANISATION DES SERVICES

Des principes de desserte homogènes ont été retenus pour les différentes catégories de services : les zones d'attraction de Toulouse et des autres grandes agglomérations bénéficient d'au moins cinq aller et retour chaque jour ; les liaisons intercités sont desservies par trois aller et retour quotidiens.

Le Conseil Régional a choisi de confirmer le mode ferroviaire sur les grands axes, et n'a pas procédé à des transferts sur route, ni à des remises sur fer de liaisons routières.

3. LES ACTIONS RÉALISÉES

Un programme initial correspondant à la création de 1.1 million de trains-kilomètres a été engagé en 1982, et dès 1984, 40 pour cent des opérations du schéma étaient réalisées. Elles concernaient à cette date :

- La création de dessertes ferroviaires sur le réseau armature.
- La création de six dessertes routières, dont quatre assurées par la SNCF.
- L'achat de matériels roulants ferroviaires.
- Des investissements d'infrastructures ferroviaires, qui augmentent la capacité de quatre lignes.
- Le soutien financier à plusieurs dizaines d'opérations de transport à la demande en zone rurale, trente-cinq en 1982.
- L'installation de poteaux d'arrêt et d'abribus.
- Une campagne de publicité et d'information.

En 1982, la mise en oeuvre du programme a fait l'objet d'un protocole entre la Région et l'Etat, au sein duquel ce dernier s'est engagé à soutenir l'effort de Midi-Pyrénées jusqu'à la réalisation complète du schéma. D'autres accords ont été signés par le Conseil Régional avec les départements, et surtout la SNCF pour l'exploitation des services, l'achat et l'utilisation des matériels roulants et les travaux d'infrastructures. En 1984, la Région poursuivait et amplifiait son action avec la signature d'un contrat particulier avec l'Etat ; une année plus tard, une convention globale d'exploitation était négociée avec la SNCF.

Pour l'année 1983, les financements se répartissaient de la façon suivante : l'Etat avait à sa charge 29 pour cent du schéma, la région 38 pour cent, la SNCF 27 pour cent et les collectivités locales 6 pour cent ; le coût annuel total des opérations en cours était alors de 95 millions de francs.

Cet effort n'est pas sans effets ; de 1982 à 1986 le volume des trains et cars-kilomètres et le trafic de voyageurs ont évolué de la façon suivante :

- Trains-kilomètres : + 42 pour cent
- Trafic ferroviaire : + 45 pour cent
- Cars-kilomètres : + 10 pour cent
- Trafic routier : + 11 pour cent.

Il faut souligner aussi l'abaissement radical de l'âge moyen du matériel roulant : de trente-deux ans en 1982, il passe à sept ans en 1988.

4. PERSPECTIVES ACTUELLES

En 1987, les demandes en volume paraissent satisfaites, et le Conseil Régional s'est donné un triple objectif :

- a) Gérer l'existant de façon très rationnelle : les résultats de gestion ont été améliorés, et devraient encore l'être du fait d'actions vigoureuses.
- b) Promouvoir le trafic par de larges campagnes médiatiques et par de plus grandes facilités d'accès aux gares.
- c) Achever la modernisation des matériels roulants.

Le Conseil Régional étudie maintenant les possibilités d'étendre son champ d'action aux liaisons interrégionales ; il envisage également de mettre en place une carte de circulation intermodale : la première ligne de métro toulousaine sera bientôt réalisée et interconnectée avec le réseau ferroviaire.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. La France métropolitaine compte aujourd'hui plus de 36 000 communes, 95 départements et 21 régions.
2. Voies ferrées d'intérêt local, ou VFIL, dont le statut sera organisé clairement en 1919. Par la suite, ces lignes seront presque toutes supprimées ou transférées sur route, à l'initiative des collectivités locales.
3. Cette charge représente près du tiers du déficit total de l'entreprise en 1969.
4. Dans le courant des années soixante-dix, certains services omnibus occasionnaient des charges vingt fois plus élevées que les recettes.
5. Anastassopoulos, J.P., La stratégie des entreprises publiques. Dalloz, Paris, 1980, 222 pages. Collection systèmes et stratégies, page 66.
6. Les principaux textes composant la réforme sont un contrat de programme signé en 1969, un avenant de 1971 à la convention de création de la SNCF et un nouveau cahier des charges publié en 1971. Sur ce thème, il faut consulter l'ouvrage : Bernadet, M., Lasserre, J.C., Le secteur des transports. Concurrence, compétitivité. Economica, Paris, 1985, 376 pages.
7. Rapports Coquand et Artaud Macary et surtout le rapport de la Commission d'étude présidée par M. Guillaumat en 1978.
8. Il s'agit en particulier du rapport du Conseil Economique et Social de 1972 sur les transports à courte distance.
9. Il faut citer l'opération "Métrolor", desserte cadencée entre Metz et Nancy, ainsi que la réorganisation de l'ensemble des transports collectifs du pays de Saint Clément Laronxe, en Lorraine.
10. La région accède au statut d'établissement public en 1972. Les élus n'y disposent pas du pouvoir exécutif, leur budget reste faible, mais il est entièrement disponible pour des actions d'investissement.
11. Décret du 30 septembre 1977.
12. Il s'agit de la Lorraine, du Limousin et des Pays de Loire.
13. Décret du 24 septembre 1979.

14. Fiterman, C., Transports régionaux et départementaux. Le renouveau nécessaire, Métropolis n° 60-61, 1er trimestre 1984, p. 5.
15. Loi d'orientation des transports intérieurs, article premier.
16. Loi d'orientation des transports intérieurs, article premier.
17. Le dispositif juridique de la décentralisation est défini par la Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et par la Loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
18. Loi d'orientation des transports intérieurs et Loi du 22 juillet 1983 concernant des transports scolaires.
19. Règles édictées par le cahier des charges.
20. Article 28 du titre II du cahier des charges de la Société Nationale de septembre 1983.
21. Le réseau ferroviaire armature rhônalpin irrigue ainsi huit départements. Il faut savoir que la dimension géographique et humaine de la région Rhône-Alpes équivaut à celle de la Suisse.
22. Bonnafous, A., Le droit au transport. Métropolis n° 68-69, 3ème trimestre 1985, p. 78.
23. Centre de Recherche d'Economie des Transports, Domenach, O., Transports non urbains, scénarios d'évolution. Aix-en-Provence, CRET, janvier 1985, 124 pages + annexes, p. 106.
24. Parmi les travaux réalisés, citons simplement :
Centre de Recherche d'Economie des Transports, Domenach, O., Transports non urbains, scénarios d'évolution, *op. cit.*
Gamon, Ph., Le transport des régions. Editions Paradigme, Caen, 1987, Collection Transports et Communication.
Parmi les travaux en cours, signalons celui de Mlle Sylvie Thibaud, au Laboratoire d'Economie des Transports, sur l'action des Conseils Généraux.
25. Il faut consulter sur ce thème : Groupe de Réflexion sur l'Economie des Transports Urbains, "Une étude économique a montré que..." Mythes et réalités des études de transport. Paris, Cujas, 1980, 204 pages, Collection Gral.
26. Conférence Européenne des Ministres des Transports, Plans généraux de transport. Méthodes, lacunes et perspectives. Paris, CEMT, 1975, 69 pages, Table Ronde n° 27.
27. Pour preuves, il y a entre autres, les travaux menés par le Laboratoire d'Economie des Transports sur le thème des effets structurants des autoroutes et des trains à grande vitesse.
28. Midi-Pyrénées a mis l'accent sur les dessertes rurales, la Basse-Normandie et la Franche-Comté sur leurs relations avec Paris, le Nord/Pas-de-Calais sur la desserte des grands bassins d'emplois.
29. Jeannin, O., Analyse des comportements de déplacements régionaux des ménages. Application à la région Rhône-Alpès. Université Lumière Lyon II, Lyon, juin 1988, 163 pages + annexes.
30. En France, la région se définit comme "une étendue de pays qui doit son unité à des causes physiques ou humaines" : peuplement, économie, structures politiques ou administratives. Le même terme désigne ainsi des espaces divers, dont les régions politiques, qui sont des Collectivités locales.
31. A partir d'une unité urbaine ou d'une commune rurale industrielle, l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques a délimité sur l'ensemble du territoire national des zones de peuplement industriel ou urbain en rattachant par contiguïté des unités urbaines, des communes rurales industrielles et des communes rurales d'ortoirs. Il reste en dehors de ces zones des communes rurales "pures".
32. Gamon, Ph., Le transport des régions, *op. cit.*
33. Régions Centre, Nord/Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées.
34. Il s'agit du Nord/Pas-de-Calais.
35. Le Laboratoire d'Economie des Transports a conduit sur le thème de l'évaluation des transports collectifs régionaux une réflexion dont sont issus indicateurs fonctionnels et synthétiques ; ces indicateurs ont l'avantage d'avoir été utilisés pour qualifier l'offre rhône-alpine. Cette recherche a donné lieu à un travail commun avec l'Université de Montréal : Lardinois, C.,

- Lasserre, J.C., Routhier, J.L., Pour la mise au point d'un outil d'aide à la décision dans le domaine de la planification des transports publics intercités. Centre de Recherche sur les Transports, Université de Montréal, Québec, Laboratoire d'Economie des Transports, Université Lumière Lyon II, Lyon, 1988, Collection Etudes et Recherches, 67 pages.
36. Cette méthode repose sur une hypothèse d'occupation moyenne des nouvelles dessertes équivalente à celle des dessertes déjà en exploitation sur la même ligne (région de Lorraine), ou sur une hypothèse de fréquentation augmentant deux fois moins que l'offre, l'élasticité est alors de 0.5 (Midi-Pyrénées).
 37. Région Nord/Pas-de-Calais.
 38. Centre de Recherche d'Economie des Transports, Domenach, O., Les autorités organisatrices de transports collectifs et l'exercice de la capacité d'expertise. CRET, Faculté des Sciences Economiques d'Aix- Marseille II, avril 1986, 8 pages.
 39. Chauvineau, A., SNCF, vers un renouveau des réseaux régionaux. Revue Métropolis, n° 73-74, 1986, pp. 12 à 18.
 40. Avec quelque arbitraire, citons : le Nord/Pas-de-Calais, le Languedoc-Roussillon, la Picardie, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes/Côte d'Azur, les Pays de Loire, le Limousin.
 41. Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.
 42. Chauvineau, A., SNCF, vers un renouveau des réseaux régionaux, *op. cit.*
 43. Les déplacements des scolaires échappent à cette situation, car les parents d'élèves sont particulièrement attentifs aux conditions de transport de leurs enfants, et sont très actifs au niveau des Conseils Généraux.
 44. La part du budget affecté aux transports de personnes est pour la plupart des Régions inférieure à 1 pour cent.
 45. Netillard, J. ; Mommejac, M., Les services régionaux de Midi-Pyrénées. Revue Générale des Chemins de Fer. 107e année. Février 1988.

ROYAUME-UNI

William TYSON

**Greater Manchester Passenger Transport Executive
Manchester**

1920

1921

1922

1923

1924

1925

1926

1927

1928

1929

1930

1931

1932

L'EXPÉRIENCE RÉCENTE AU ROYAUME-UNI

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	37
2. LA STRUCTURE RÉGIONALE DU ROYAUME-UNI	37
3. QUELQUES PRINCIPES ET MESURES SUSCEPTIBLES DE PROMOUVOIR LE TRANSPORT A UN NIVEAU RÉGIONAL	41
4. LA POLITIQUE DES TRANSPORTS AU ROYAUME-UNI	42
5. ÉTUDES DE CAS	43
5.1. Déréglementation des services d'autobus et de cars	43
5.2. Déréglementation du transport routier de marchandises	46
5.3. Développement des services de chemin de fer interrégionaux	46
5.4. Réduction des coûts grâce aux nouvelles techniques	49
5.5. Mesures en matière de tarification	50
6. CONCLUSIONS	51
REMERCIEMENTS	52

Manchester, janvier 1989

1. INTRODUCTION

Le présent document rend compte, au moyen d'une série d'études de cas, de certaines mesures – autres que les investissements d'infrastructure – prises au Royaume-Uni pour promouvoir le transport à un niveau régional. Pour permettre au lecteur de situer les études de cas dans leur contexte, la section qui suit décrit brièvement la structure régionale au Royaume-Uni. De même, la Section 3 expose succinctement des mesures susceptibles en principe de promouvoir les transports régionaux. La Section 4 analyse l'actuelle politique des transports au Royaume-Uni, sous l'angle des possibilités qu'elle offre comme des limites qu'elle impose et qui peuvent expliquer pourquoi des mesures adoptées ailleurs n'ont pas été appliquées dans ce pays. La Section 5 présente les études de cas, à savoir :

- La déréglementation :
 - Des services d'autobus et de cars à longue distance.
 - Des services locaux d'autobus et de cars.
 - Du transport routier de marchandises.
- Le développement des services de chemin de fer interrégionaux.
- La réduction des coûts grâce aux nouvelles techniques.
- Les mesures en matière de tarification.

Enfin, les conclusions sont formulées dans la Section 6.

2. LA STRUCTURE RÉGIONALE DU ROYAUME-UNI

Comme son nom l'indique, le Royaume-Uni comprend plusieurs pays – Angleterre, Pays de Galles, Ecosse et Irlande du Nord. A l'exception de cette dernière, qui fait partie d'une île à part, tous sont groupés sur une même masse de terre. Ces pays constituent aussi la base de la structure régionale du Royaume-Uni, représentée à la Figure 1. Ensemble, ils forment onze régions, à leur tour subdivisées en comtés, le comté étant la plus grande unité administrative après l'échelon national. Aucune structure administrative particulière ne correspond à la région dont l'organisation repose sur des critères économiques et géographiques.

Le Tableau 1 illustre certaines des principales caractéristiques des régions.

Figure 1. PROFILS DES RÉGIONS

LES RÉGIONS



Tableau 1. Quelques Statistiques Régionales 1986

Région	Popu- lation) (000)	Nombre d'hab./ km ²	Evolution de la population' %	PIB/ par hab. (£)	Taux de chômage %
1	3 080.3	200.0	- 1.2	5 142	16.3
2	4 899.2	317.7	- 0.4	5 215	13.5
3	3 919.9	250.8	+ 1.7	5 378	10.6
4	1 991.6	158.4	+ 5.1	5 643	8.7
5	17 264.6	634.2	+ 1.5	6 575	8.6
6	4 543.2	190.5	+ 3.7	5 380	10.1
7	5 181.2	398.2	- 0.1	5 069	13.5
8	6 374.3	869.5	- 1.3	5 232	14.9
9	47 254.4	362.3	+ 0.9	5 201	11.3
10	2 821.0	135.8	+ 0.3	4 467	14.9
11	7 942.0	66.4	- 1.1	4 843	14.6
12	1 566.8	111.0	+ 1.9	3 653	18.6
13	56 763.3	234.1	+ 0.7	5 597	10.6

1. 1981-86

Source: *Regional Trends 23*, (HMSO, Londres, 1988), Tableaux 2.1, 9.21 et 11.1.

Légende

- | | |
|---------------------------|---------------------|
| 1. North | 8. Nord -Est |
| 2. Yorkshire & Humberside | 9. Angleterre |
| 3. East Midlands | 10. Pays de Galles |
| 4. East Anglia | 11. Ecosse |
| 5. Sud-Est | 12. Irlande du Nord |
| 6. Sud-Ouest | 13. Royaume-Uni |
| 7. West Midlands | |

Le Tableau 1 fait apparaître une disparité considérable entre les régions, avec pour principales caractéristiques :

- Une concentration de la population dans le Sud-Est, qui comprend Londres et groupe plus de 30 pour cent de la population.
- Des différences significatives dans la densité de la population avec, comme cas extrêmes :

Nord-Ouest	270 % de la moyenne nationale
Ecosse	28 % de la moyenne nationale
- Des mouvements de population vers le sud du pays (Sud-Est, Sud-Ouest et East Anglia) au détriment du nord (Ecosse, Nord et Nord-Ouest).
- Une variation très importante du PIB par habitant, les deux chiffres extrêmes étant :

Sud-Est	17.5 % au-dessus de la moyenne nationale
Irlande du Nord	34.7 % au-dessous de la moyenne nationale
- Des variations encore plus importantes dans le taux de chômage, les chiffres extrêmes-étant :

Sud-Est 18.9 % au-dessous de la moyenne nationale
 Irlande du Nord 75.5 % au-dessus de la moyenne nationale

Depuis 1945, toutes sortes de mesures économiques générales ont visé à corriger ce déséquilibre régional. A partir de 1973 la Communauté européenne s'y est employée aussi et a concouru au financement de projets d'infrastructure de transports, renforçant l'action du gouvernement national.

En ce qui concerne les transports, les régions présentent aussi une grande diversité, illustrée par le Tableau 2.

La grande diversité des régions se reflète encore dans les principales caractéristiques, à savoir notamment :

- La diversité dans la longueur du réseau routier et dans sa densité, le Nord-Ouest ayant la plus forte densité de routes au kilomètre carré, suivi par le Sud-Est. Cette diversité reflète l'urbanisation plus ou moins développée des régions.
- La motorisation, qui divise le pays en régions fortement motorisées au sud (East Anglia, Sud-Est et Sud-Ouest) et faiblement motorisées au nord (Nord, Yorkshire et Humberside, Ecosse, Nord-Ouest).

Tableau 2. Statistiques des Transports Régionaux 1986

Région	Longueur des routes (000 km)	Km de routes km ²	Nombre de voitures pour 1 000 hab.	Marchandises transportées au départ de la région	
				Route	Rail
				(millions de tonnes)	
1	22.75	1.48	249	83.0	12.5
2	28.48	1.85	272	144.0	32.6
3	27.90	1.79	303	128.0	28.2
4	19.95	1.59	359	84.0	2.1
5	67.42	2.48	356	335.0	9.5
6	46.63	1.96	366	117.0	9.8
7	29.18	2.29	323	131.0	8.8
8	25.02	3.41	282	145.0	8.1
9	267.34	2.05	324	116.7	111.6
10	32.71	1.58	298	90.0	15.8
11	50.75	0.66	243	129.0	9.7
12	23.73	1.68	267	35.0	—
13	374.52	1.54	319	1 422.0	137.1

Source: *Regional Trends 23*, Tableaux 2.1, 2.2, 5.1, 5.6 et 5.7.

Légende

- | | |
|---------------------------|---------------------|
| 1. North | 8. Nord-Ouest |
| 2. Yorkshire & Humberside | 9. Angleterre |
| 3. East Midlands | 10. Pays de Galles |
| 4. East Anglia | 11. Ecosse |
| 5. Sud-Est | 12. Irlande du Nord |
| 6. Sud-Ouest | 13. Royaume-Uni |
| 7. West Midlands | |

- Les différences significatives dans le transport de marchandises au départ des différentes régions, le Sud-Est représentant 22 pour cent du transport de marchandises au départ et, à l'autre extrême, l'East Anglia avec 5.5 pour cent seulement. Si l'on examinait aussi les chiffres concernant la destination, on constaterait un décalage encore plus grand en faveur du Sud-Est (24 pour cent des mouvements totaux de marchandises).

Ainsi, les infrastructures et les mouvements de transport suivent, dans une certaine mesure, la configuration de la structure économique régionale illustrée au Tableau 1. Toutefois, rapporté à la population, le transport de marchandises est plus important hors du Sud-Est. On ne connaît pas de statistiques sur la distribution géographique des mouvements de voyageurs mais le réseau ferroviaire est particulièrement fréquenté dans le Sud-Est où le chemin de fer assure une plus forte proportion de déplacements domicile-travail qu'en tout autre point du pays. Nombre de déplacements à longue distance par train ou par car ont Londres pour point de départ ou d'arrivée.

Ce résumé succinct de la structure régionale au Royaume-Uni sert d'arrière-plan à l'analyse qui forme la suite de l'exposé. Dans l'ensemble, on constate un déséquilibre entre les régions dont les plus prospères sont celles du sud du pays.

3. QUELQUES PRINCIPES ET MESURES SUSCEPTIBLES DE PROMOUVOIR LE TRANSPORT A UN NIVEAU RÉGIONAL

Le transport est un domaine où les pouvoirs publics peuvent contribuer à atténuer les déséquilibres régionaux. Si l'on parvient à abaisser le coût, en temps et en argent, du transport des voyageurs et des marchandises, on réduit alors les effets de la distance sur l'emplacement des logements, des industries, des commerces et de toute autre forme d'activité économique, allégeant ainsi les inconvénients au plan économique d'une implantation dans des régions écartées. En outre, de bons moyens de transport permettent de créer un marché du travail plus homogène et freinent les effets, porteurs d'un risque d'inflation, des fluctuations de la demande et de l'offre de main-d'oeuvre d'une région à l'autre.

En principe, il est possible d'appliquer un ensemble de mesures diverses pour améliorer les transports inter- et intrarégionaux. On peut classer ces mesures comme suit :

- i) Accroître l'offre de transport. Parmi les mesures à cet effet, on peut citer :
 - Les subventions pour développer les services de transport public.
 - La restructuration des services en direction de certaines régions.
- ii) Faire baisser le coût pour l'utilisateur, au moyen, par exemple.
 - De subventions directes aux entreprises de transport, permettant d'abaisser les tarifs et les frais.
 - De subventions pour l'entretien de l'infrastructure.
 - De mesures visant à plus d'efficacité dans l'entreprise de transport.
 - De l'accroissement des vitesses moyennes, réduisant ainsi l'élément "temps" dans les coûts du déplacement.

- iii)* Conserver les infrastructures (routière et ferroviaire) dans les régions où cela ne serait pas justifié en se référant aux seuls critères commerciaux ou économiques.
- iv)* Améliorer la qualité des services de transports interrégionaux, par exemple, pour réduire l'encombrement.

On peut appliquer ces mesures au transport régional dans trois domaines :

- Transport entre la capitale et les régions.
- Transport entre les régions.
- Transport à l'intérieur des régions.

Des exemples de ces trois cas sont étudiés à la Section 5.

A l'évidence, le choix des mesures sera déterminé par des facteurs divers, notamment :

- Le coût.
- L'avantage.
- L'incidence sur la politique régionale, dans un contexte qui sera régi par la politique des transports.

4. LA POLITIQUE DES TRANSPORTS AU ROYAUME-UNI

Au cours des dix dernières années, la politique des transports au Royaume-Uni a complètement changé de cap. L'accent mis sur des réseaux de transport, intégré, planifié, réglementé, exploités surtout par le secteur public et financés, du moins en partie, par les deniers publics, a laissé place à une politique fondée sur la déréglementation, sur l'exploitation par le secteur privé et sur la répartition des ressources par le libre jeu du marché. Le financement public n'a pas disparu mais il est axé sur des avantages spécifiques, par exemple, réduire l'encombrement. Récemment, le financement des infrastructures par le secteur privé a pris une importance grandissante.

Les principaux changements intervenus sont les suivants :

- i)* Déréglementation des services d'autobus et de cars hors de Londres. Cette opération, réalisée entre 1980 et 1986 est exposée en détail dans la Section 5.1. Elle signifie que les opérateurs sont libres d'entrer sur le marché et d'en sortir, de décider seuls quels services assurer et quels tarifs appliquer. Dans Londres, la réglementation est toujours en vigueur mais on s'attend généralement à ce que des dispositions soient prises pour l'abolir au début des années 90.
- ii)* Déréglementation du transport routier de marchandises, qui, en réalité, a eu lieu en 1970.
- iii)* Privatisation de l'exploitation assurée par le secteur public. Cette mesure a déjà été appliquée à certaines compagnies nationales d'autobus et de cars. Sauf en Irlande du Nord, toutes les compagnies nationales d'autobus et de cars auront été cédées au secteur privé d'ici la fin de 1989. Les autorités locales pourront vendre au secteur privé les compagnies leur appartenant (certaines l'ont déjà fait) mais n'y seront pas tenues.

Les chemins de fer restent dans le secteur public. Le gouvernement a toutefois indiqué que la privatisation des chemins de fer fait partie des objectifs qu'il pourrait s'efforcer d'atteindre s'il était reconduit dans ses fonctions après les prochaines élections générales.

- iv) Réduction des subventions générales aux entreprises de transport. De nombreux services des chemins de fer se sont vu assigner des objectifs commerciaux qu'ils doivent atteindre. Dans les secteurs encore subventionnés, les subventions sont rigoureusement limitées et la consigne est de rester si possible en-deçà de la limite. Ceci signifie que les dessertes et les prix sont décidés en fonction de critères commerciaux plutôt que sociaux.

Les services d'autobus peuvent être subventionnés lorsqu'il existe une demande qui doit être satisfaite pour des raisons sociales mais qui n'est pas couverte par le secteur commercial. Les subventions ne sont accordées qu'après mise en concurrence des exploitants pour ce service, le marché étant emporté par celui qui aura demandé la plus faible subvention. Les subventions sont maintenues pour les tarifs réduits consentis aux enfants et aux personnes âgées. En conséquence, les pouvoirs publics dispensateurs de la subvention ont assez peu d'influence sur la structure générale des services d'autobus, de même que sur les tarifs.

- v) Entrée du secteur privé dans le financement des infrastructures. On ne peut en donner jusqu'à présent que quelques exemples particuliers :

- Un pont sur la Tamise à Dartford.
- Un système guidé léger à Manchester.
- Une liaison ferroviaire avec l'aéroport d'Heathrow.

On s'attend toutefois à ce qu'à brève échéance, le secteur privé soit plus souvent appelé à contribuer aux infrastructures.

On peut en déduire qu'il n'est pas facile d'utiliser les transports comme moyen d'action en vue d'atteindre d'autres objectifs — par exemple, rendre les régions plus accessibles — car l'intervention directe sur le marché est contraire à l'objectif de la politique des transports. Dans bien des cas — les services d'autobus, par exemple — les moyens d'intervention sont inexistantes ou presque. Néanmoins, comme le montrera la Section 5, on a beaucoup fait, dans ce contexte, pour améliorer le transport régional au Royaume-Uni.

5. ÉTUDES DE CAS

5.1. Déréglementation des services d'autobus et de cars

Services d'autobus et de cars à longue distance

En octobre 1980, les services de cars à longue distance ont été complètement déréglementés et le marché a été ouvert à la concurrence. Jusqu'à cette date, l'accès au marché avait été limité par un cahier des charges extrêmement détaillé concernant la prestation des services et les tarifs. Ce cahier portait sur les itinéraires, les arrêts et la capacité qui pouvait être assurée. Les exploitants déjà présents sur le marché et les chemins de fer pouvaient faire objection à l'ouverture de nouvelles lignes.

La déréglementation a suscité la concurrence comme première réaction. Plusieurs nouveaux venus sur le marché ont disputé la place à l'entreprise en titre — *National Express* — et les uns comme les autres ont fait une vive concurrence à *British Rail*.

A l'époque, les effets de la déréglementation ont été suivis attentivement et une étude détaillée, effectuée par Kilvington et Cross, a été publiée en 1986. (R.P. Kilvington et A.K. Cross, *Deregulation of Express Coach Services in Britain*, Londres, Gower, 1986). L'étude portait principalement sur les effets de la déréglementation dans l'East Midlands, bien que les résultats, pour la plupart, aient été les mêmes dans d'autres régions. En particulier, les auteurs font une analyse extrêmement intéressante du processus de concurrence.

En ce qui concerne les transports au niveau régional, les principaux effets sont les suivants :

- Une amélioration du volume et de la qualité des services entre les régions et Londres. Le réseau des grands axes routiers est centré sur Londres aussi, sur les lignes en direction de Londres les coûts d'exploitation sont plus bas et le potentiel de rentabilité plus grand que sur les lignes empruntant les routes ordinaires vers d'autres directions. Les exploitants ont réaffecté les ressources destinées à ces lignes secondaires et accru les dessertes le long des grands axes.
- Une réduction des tarifs. Tout d'abord, cette réduction a été stimulée par la concurrence mais, après même que les concurrents aient quitté le marché, les tarifs sont restés plus bas, du moins en termes réels, qu'ils ne l'étaient avant la déréglementation.
- Un accroissement de la fréquentation des cars, en partie aux dépens des chemins de fer mais résultat aussi de la nouvelle activité commerciale dont a bénéficié l'ensemble du marché.
- Une baisse initiale de la fréquentation de *British Rail*, en particulier dans les secteurs du marché sensibles aux prix. Cet effet a été particulièrement net sur les lignes où la qualité des routes permettait aux cars d'être concurrentiels en termes de rapidité comme de prix. La réaction immédiate de *British Rail* a été d'abaisser ses tarifs dans les secteurs de marché touchés par la discrimination en matière de prix, ce qui a permis à la compagnie de maintenir ses recettes sur le marché commercial, peu sensible aux prix. Par la suite, *British Rail* a aussi amélioré la vitesse et la qualité des services sur certaines des lignes principales.

La déréglementation des services de cars a été appliquée dans le cadre de la politique des transports, et non pour promouvoir les transports au plan régional. Elle a eu cependant pour effets :

- D'accroître la fréquence de desserte et de réduire la durée de voyage en car entre de nombreuses régions et Londres.
- De faire baisser les tarifs des cars et du chemin de fer entre les régions et Londres aux heures creuses, principalement dans les secteurs du marché sensibles aux prix.
- De réduire la desserte et d'abaisser la qualité du service sur de nombreuses lignes secondaires d'où il a résulté une régression de certaines liaisons inter- et intrarégionales, en province.

Services locaux d'autobus et de cars

Une loi promulguée en 1985 étendait la déréglementation à tous les services locaux d'autobus en dehors de Londres. Elle est entrée en vigueur en octobre 1986. On en étudie encore les effets mais, pour l'instant, les résultats ne sont pas concluants. On a constaté, en outre, une différence entre les effets dans les grandes agglomérations et dans le reste du pays.

L'effet principal de la réglementation devrait en principe se faire sentir sur les services locaux d'autobus qui constituent les principaux réseaux de transport public intrarégionaux. Les premières indications sont les suivantes :

- La déréglementation a accru l'offre de services locaux d'autobus, l'accroissement moyen étant d'environ 10 pour cent en autobus-kilomètres.
- Une réorientation s'est opérée, principalement dans le réseau commercial, avec le recul de l'exploitation de certains types de services, par exemple, les services de nuit et du dimanche et les services limités aux heures de pointe. Ceux-ci ont généralement été remplacés par des services subventionnés.
- Après une dégradation initiale survenue immédiatement après la déréglementation, la qualité du service s'est maintenue et s'est même améliorée là où des dessertes très fréquentes par minibus ont été mises en service.
- Les hausses des tarifs ont suivi l'inflation, sauf dans les grandes agglomérations. Dans ces zones, où les effets de la réduction des subventions se sont particulièrement fait sentir, les tarifs ont augmenté plus vite que l'inflation.
- Il y a eu économie sur les coûts des subventions, bien que les estimations définitives n'aient pas encore été communiquées. Cette économie serait, semble-t-il, d'au moins 10 pour cent.

Ainsi, la déréglementation des services d'autobus peut aussi avoir une incidence favorable sur la promotion des transports publics intrarégionaux en raison de ses effets sur la desserte et sur la qualité du service. Elle ne s'est toutefois pas répercutée sous forme de baisse significative des tarifs, en termes réels.

Dans le système de déréglementation, il y a place pour le financement par les pouvoirs publics de services visant certains objectifs particuliers — par exemple, dans le cadre de la politique des transports au niveau régional. Ces services doivent toutefois avoir pour but de satisfaire des demandes qui ne peuvent l'être par le réseau commercial. Ils ne doivent pas chercher à concurrencer le réseau commercial. Tant que le réseau commercial reste assez dense, le champ d'application d'interventions d'envergure sur un marché déréglementé est, par conséquent, nécessairement limité.

Résumé

Tout bien considéré, la déréglementation tant des lignes de cars à longue distance que des lignes locales d'autobus a contribué, sous certains aspects, à promouvoir les transports au niveau régional. Les effets sont les plus manifestes sur les lignes de cars à longue distance entre les grandes villes de la région et Londres. Il faudra toutefois un certain temps pour que les effets sur les transports locaux de la région se révèlent dans toute leur ampleur.

5.2. Déréglementation du transport routier de marchandises

On semble oublier souvent qu'au Royaume-Uni le marché du transport routier de marchandises est déréglementé depuis près de vingt ans. De 1930 à 1970, le transport routier de marchandises était divisé en deux secteurs :

- Un secteur réglementé qui pouvait transporter des marchandises pour des tiers.
- Un secteur déréglementé qui ne pouvait transporter de marchandises que pour son propre compte.

Une loi, votée en 1968, ouvrait le transport routier de marchandises à courte distance à tous les exploitants mais imposait des restrictions encore plus sévères au transport routier à longue distance, dans les deux secteurs, afin de diriger une plus grande partie du trafic vers les chemins de fer. Un changement de gouvernement, en 1970, conjugué au régime législatif britannique, a conduit à étendre les mesures de déréglementation à tous les transports routiers et à ne pas appliquer les dispositions sur le transport à longue distance.

Ces événements ont eu pour principal effet de concourir à une baisse tendancielle des coûts dans le secteur des transports routiers de marchandises (qui résultait aussi de l'amélioration des grands axes routiers et de la construction de plus grands véhicules). La déréglementation n'a pas eu beaucoup de ces effets négatifs que l'on redoutait alors, si tant est qu'elle en ait eu, aussi a-t-elle donc contribué une fois encore à promouvoir les transports au niveau régional, surtout si l'on tient compte de l'importance des transports routiers et du trafic en provenance des régions éloignées. (Voir Tableau 2).

5.3. Développement des services de chemin de fer interrégionaux

La Grande-Bretagne conserve un réseau assez complet de liaisons ferroviaires entre ses principales villes, moyennes et grandes. Le réseau de grandes lignes part de Londres et relie à la capitale les principales villes de chaque région. Il n'assure toutefois que certaines liaisons transversales, d'une région à l'autre. C'est le rôle du réseau de lignes secondaires qui relie et alimentent les grandes lignes et assurent, en même temps, la liaison entre les centres régionaux.

Dans les vingt dernières années, le réseau des grandes lignes — appelé Inter-City — s'est considérablement développé, permettant d'abrégier la durée du voyage grâce à des dessertes plus rapides, avec la mise en service d'un nouveau matériel roulant, avec la fréquence et la régularité plus grandes des dessertes, avec l'électrification des lignes ou la diésélisation des trains rapides (200 km/heure). En revanche, jusqu'à une date récente, sur le réseau local roulait un matériel conçu vers la fin des années 50 et les lignes étaient relativement courtes. Pour se rendre d'une ville de province dans une autre, à plus de 150 kilomètres de là, il fallait donc souvent changer de train (voire de gare dans une même ville). Il était parfois plus rapide de faire un détour par Londres en empruntant le réseau Inter-City.

Au début des années 80, il a fallu renouveler le matériel roulant sur les lignes secondaires. La compagnie British Railways s'est engagée envers les pouvoirs publics à continuer d'assurer la desserte de l'important réseau qu'elle exploite. Elle était donc obligée de renouveler d'une façon ou d'une autre le matériel roulant.

Après avoir attentivement étudié les diverses options, la compagnie a choisi, pour la majeure partie de son programme de remplacement, des rames automotrices diesel, matériel qui, bien que de conception classique en ce qu'il utilise une technologie connue et éprouvée, est très performant. Les points suivants sont particulièrement intéressants :

- Les vitesses d'accélération sont supérieures à celles de l'ancien matériel, ce qui permet de couvrir plus rapidement la distance entre deux gares.
- Le rendement est meilleur, d'où une moindre consommation de carburant qui, s'ajoutant à la plus grande capacité des réservoirs, évite le retour quotidien des trains au dépôt pour faire le plein.
- Les frais d'entretien sont moindres, les révisions sont moins fréquentes, ce qui réduit d'autant les coûts d'exploitation.
- Pour le voyageur, le cadre est considérablement amélioré, agrément non négligeable lors d'un long voyage.

En conséquence, le secteur "Province" de British Rail a conçu, suivant des critères commerciaux, un nouveau réseau de lignes. Ces lignes sont beaucoup plus longues que celles qu'elles ont remplacées et offrent souvent un choix beaucoup plus grand de liaisons directes entre les villes, sans avoir à traverser Londres. En outre, les changements de train sont devenus rares ou inutiles, les trains sont maintenant plus fréquents (toutes les heures ou toutes les deux heures), par conséquent la durée totale du voyage est sensiblement moins abrégée.

Les coûts d'exploitation des nouveaux trains représentent un gain de 30 pour cent sur ceux des trains qu'ils ont remplacés. Ce gain est dû en partie à l'allongement des parcours qui réduit les coûteuses immobilisations aux terminus. En outre, le nombre de trains en remplacement est beaucoup moins grand parce que le train peut parcourir un kilométrage beaucoup plus élevé dans une journée. Ceci permet d'offrir un service de bon niveau et de bonne qualité à des prix concurrentiels.

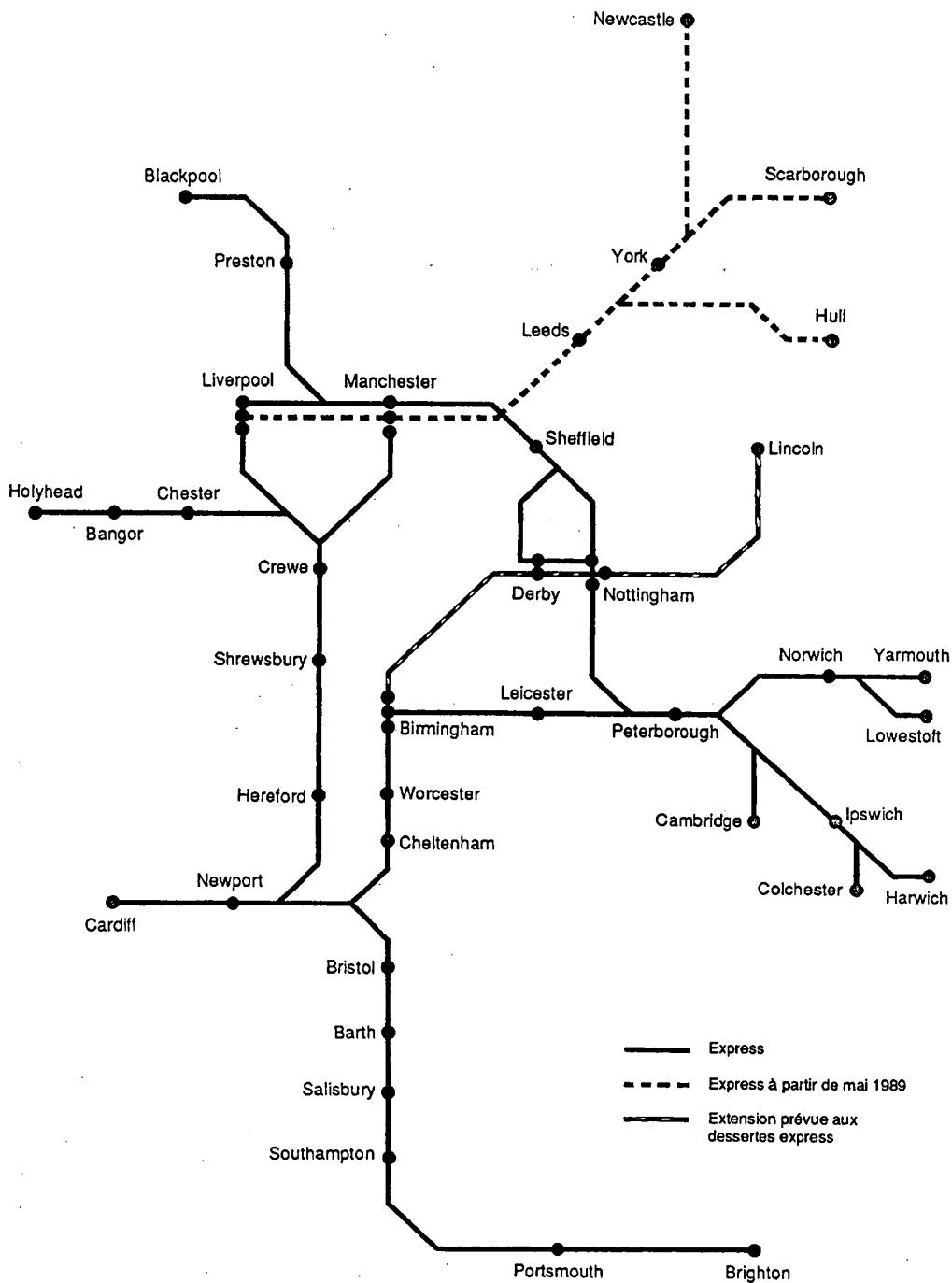
Le réseau est modernisé par tranches, comme on peut le voir à la Figure 2.

La première tranche est complètement entrée en service en mai 1988. La durée des divers trajets a été abrégée comme suit :

Ipswich-Blackpool	de 7 h 30 m à 5 h 50 m (22 %)
Manchester-Nottingham	de 2 h 20 m à 2 h 00 m (14 %)
Manchester-Peterborough	de 3 h 30 m à 3 h 00 m (14 %)
Liverpool-Nottingham	de 3 h 10 m à 2 h 50 m (10 %)
Birmingham-Norwich	de 4 h 15 m à 3 h 30 m (18 %)
Cardiff-Manchester	de 3 h 40 m à 3 h 20 m (9 %)
Cardiff-Holyhead	de 5 h 30 m à 5 h 10 m (6 %)
Bristol-Brighton	de 4 h 00 m à 3 h 20 m (17 %)

Le dernier trajet ci-dessus — Bristol-Brighton — est intéressant parce qu'avant la mise en place des nouveaux services, il était plus rapide de passer par Londres (3 h 30 m y compris la traversée de Londres pour changer de gare) que de prendre un train direct. Maintenant, la ligne directe est plus rapide.

Figure 2. DESSERTES PROVINCIALES EXPRESS



A mesure de l'exécution de nouvelles tranches, de nombreuses liaisons plus directes vont s'établir entre les villes de province, grandes et moyennes, et l'accès aux régions ainsi que la circulation intrarégionale seront sensiblement améliorées.

Les premiers résultats touchant la fréquentation et les recettes des nouveaux services sont confidentiels. On peut toutefois dire que, sur certaines lignes, l'accroissement de la fréquentation a largement dépassé 25 pour cent.

Soulignons encore que tout ceci s'est produit dans un contexte purement commercial. Certes, le secteur "Province" de British Rail est subventionné mais le montant de la subvention est étroitement limité et des objectifs stricts sont convenus avec les pouvoirs publics en vue de réduire ce montant. Les décisions prises concernant les services et les tarifs doivent donc s'inspirer de considérations purement commerciales.

Cet exemple montre qu'il est possible d'améliorer les liaisons entre les régions déjà dotées d'une infrastructure, en exploitant la nécessité de renouveler le matériel roulant et d'intensifier l'utilisation de l'infrastructure. Avoir réussi à attirer de nouveaux voyageurs montre que, dans le transport interrégional, il existe un marché susceptible d'être développé. En réduisant la durée des déplacements et en accroissant les fréquences, on peut desservir un plus grand éventail de destinations, pour les déplacements professionnels et les loisirs, pendant la journée. A long terme, ce sera probablement un stimulant pour les économies régionales.

5.4. Réduction des coûts grâce aux nouvelles techniques

De nombreuses lignes ferroviaires régionales sont relativement longues et d'un entretien coûteux. C'est notamment le cas des systèmes de signalisation, y compris des passages à niveau, à forte intensité de main-d'oeuvre ou de capital. En Grande-Bretagne, les chemins de fer ont mobilisé les techniques nouvelles pour faire baisser les coûts et, par conséquent, améliorer la viabilité économique des lignes.

Sur plusieurs longues lignes régionales, la signalisation classique, nécessitant un poste d'aiguillage et un aiguilleur tous les quelques kilomètres, a été remplacée par un système de radiosignalisation. Cette méthode combine la rentabilité économique, puisqu'il n'y a plus besoin de postes nombreux, à la sécurité de haut niveau assurée par les systèmes

Sur plusieurs longues lignes régionales, la signalisation classique, nécessitant un poste d'aiguillage et un aiguilleur tous les quelques kilomètres, a été remplacée par un système de radiosignalisation. Cette méthode combine la rentabilité économique, puisqu'il n'y a plus besoin de postes nombreux, à la sécurité de haut niveau assurée par les systèmes de signalisation classique. En effet, le système de commande d'accès aux sections à une seule voie à l'aide d'un "bâton-pilote" (à savoir qu'à tout moment, un bâton-pilote unique ne peut être en possession que d'un train) est assuré par un système électronique, chaque train étant équipé d'appareils radio reliés à un unique poste central. Ainsi, un certain nombre de lignes dans des zones écartées d'Ecosse et des campagnes d'East Anglia ont pu être exploitées à moindres frais. Il est prévu d'installer ce système au Pays de Galles et dans d'autres parties de l'Ecosse. Alors que l'effet immédiat sur la promotion des transports au niveau régional est peut-être relativement faible, à long terme, l'avenir des services et des lignes est beaucoup plus sûr.

5.5. Mesures en matière de tarification

La plupart des services de transports publics fonctionnent à capacité réduite à certains moments de la journée et sur certaines parties du trajet. Si l'on parvient à exploiter cette capacité pour accroître les recettes et favoriser les déplacements, tout l'ensemble du réseau en bénéficie. L'avantage peut être particulièrement important sur les réseaux régionaux où la desserte est parfois déterminée en fonction de critères aussi bien sociaux qu'économiques. Les compagnies de transport britanniques — d'abord les chemins de fer puis, de plus en plus, les autobus — ont mis au point une politique de tarifs promotionnels afin de tirer des recettes supplémentaires de certains secteurs du marché.

S'agissant des chemins de fer, les principales méthodes sont les suivantes :

- Des tarifs en deux éléments offerts à certains groupes d'usagers que l'on sait sensibles au facteur prix. L'usager verse une certaine somme au départ puis a droit à un tarif réduit soit en toutes périodes, soit en périodes creuses seulement. Ces conditions sont proposées notamment aux personnes âgées et aux familles voyageant en groupe.
- Des tarifs différentiels applicables aux heures de pointe et aux heures creuses. Des rabais sur le prix normal du voyage sont consentis pour les billets soumis à certaines restrictions de temps. Dans certains cas, les restrictions sont assez générales, par exemple : ne pas voyager avant 9 h 30. D'autres fois, la restriction porte sur l'accès à certains trains particulièrement chargés.

Ces deux formules, maintenant bien intégrées aux barèmes de tarifs des chemins de fer, ont apporté des rentrées supplémentaires à la compagnie tout en favorisant les déplacements.

De même, les autobus sont un élément important des transports régionaux. Dans les régions, les zones urbaines dépendent pour leur viabilité économique des réseaux locaux de communication. Dans les années 70, divers moyens ont été employés pour inciter les usagers à fréquenter ces réseaux, notamment les cartes de transport par zone — hebdomadaires ou de plus longue durée — qui permettent de parcourir un kilométrage illimité sur l'ensemble du réseau régional, c'est-à-dire aussi bien les lignes de chemin de fer locales que les lignes d'autobus.

La carte de transport a d'abord été mise en service dans le comté de West Midlands, en 1972 ; depuis, elle a été adoptée dans la plupart des zones urbaines. Une étude de l'incidence financière de la carte de transport dans le West Midlands a été effectuée en 1983 par P. R. White, *Central London Polytechnic*. L'auteur conclut que, sur le long terme, non seulement la carte de transport a apporté un surcroît de fréquentation du réseau mais elle a effectivement accru les recettes en abaissant le taux de résistance des voyageurs aux augmentations de tarifs.

Dans les premiers temps de la mise en service des cartes de transport dans le West Midlands et ailleurs, la planification et la coordination des réseaux de transport étaient centralisées. La *Transport Authority* pouvait fixer les tarifs et les prix des cartes de transport, de même qu'elle était libre de couvrir par une subvention tout déficit du réseau.

Or, depuis que les lignes d'autobus ont été déréglementées en 1986, la coordination centralisée est devenue impossible, comme nous l'avons expliqué. Les exploitants sont libres de fixer les prix et il est significatif que la carte de transport ait été conservée sur une base commerciale par le principal exploitant de la région. Dans d'autres régions, les exploitants ont coopéré pour proposer une carte de transport valable dans tous les autobus et, conjointement avec les *Transport Executives*, sur les lignes de chemin de fer locales et sur le réseau du métro.

Les cartes de transport peuvent donc inciter à emprunter les transports publics pour se déplacer dans une région mais il est peu probable qu'elles contribuent à renforcer les transports entre régions. Toutefois, un réseau viable de transports locaux est un atout pour une région et en le rendant simple et économique à utiliser la politique de la carte de transport peut contribuer à la promotion du transport régional.

6. CONCLUSIONS

Dans ce document, nous avons fait le point de la promotion du transport régional dans le contexte de l'actuelle politique des transports au Royaume-Uni, fondée sur la déréglementation et sur un marché où l'affectation des ressources est décidée librement. On pourrait croire, à première vue, que ce contexte ne permet guère de prendre des mesures favorables à la promotion du transport régional.

Toutefois, comme le montre la Section 5, des résultats importants ont été obtenus, en particulier :

- De meilleures dessertes et un abaissement des tarifs des transports entre la capitale et les régions, en résultat de la déréglementation.
- Le développement de services de chemin de fer interrégionaux dans un contexte où le rail est en concurrence avec les autobus et les cars, contribuant ainsi à promouvoir les transports en province, entre les régions.
- Dans certaines zones, des améliorations dans la desserte au niveau local consécutives à la déréglementation, ce qui favorise la promotion des transports intrarégionaux.
- Des politiques de tarification sur une base commerciale qui favorisent les transports tant régionaux qu'interrégionaux.

En outre, jusqu'à présent la déréglementation a permis de réduire les subventions, libérant ainsi des fonds publics pour d'autres affectations qui, à leur tour, peuvent être avantageuses pour la région.

Pour ce qui est des inconvénients, certaines mesures ne peuvent pas être prises dans ce contexte. Il est difficile d'assurer une meilleure desserte sur une liaison donnée lorsqu'une desserte existe déjà. Il est impossible d'utiliser la fixation de tarifs précis, pour les déplacements d'une région à l'autre ou à l'intérieur d'une région, comme moyen de promotion des déplacements. Il n'est pas facile de tenter d'influer sur le choix du mode de transport par la politique de tarification.

REMERCIEMENTS

L'auteur désire remercier ici MM. S.B. Newey, Directeur des Services Provinciaux, British Railways Board, et J.K. Isaac, Directeur Général, West Midlands Travel Limited, de l'aide qu'ils lui ont apportée sous forme d'informations touchant certaines parties du document ci-joint.

Toutefois, les opinions exprimées sont celles de l'auteur et n'engagent en rien les organisations concernées.

SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION

SOMMAIRE

INTRODUCTION	57
1. LA PROBLÉMATIQUE DES TRANSPORTS RÉGIONAUX	58
2. LA DÉRÉGLEMENTATION, SES CONSÉQUENCES PREMIÈRES	61
3. LES POSSIBILITÉS D'ACTION	64

INTRODUCTION

Quelles sont les principales difficultés que posent les transports régionaux de voyageurs ? Sans nul doute, la désaffection de la clientèle, la hausse des déficits et les dégradations de l'offre attirent-elles l'attention des pouvoirs publics, soucieux par ailleurs d'affirmer la mission de service public que l'on reconnaît aux transports publics.

A l'origine, la réglementation a eu des objectifs similaires dans la plupart des pays : protéger le chemin de fer et prévenir toute forme de concurrence ruineuse au sein des transports routiers. Les dispositions adoptées ont contingenté l'offre de prestation routière parallèlement à une centralisation des décisions. Une telle configuration apparaît aujourd'hui inadaptée aux évolutions économiques et sociales : un mouvement de décentralisation, voire de déréglementation, a vu le jour dans plusieurs pays. Dans ce contexte, l'efficacité des subventions aux transports publics est elle-même en question.

Pour évaluer les mesures susceptibles de promouvoir le transport à un niveau régional, les experts de la Table Ronde ont abordé successivement :

- La problématique posée par les transports régionaux.
- La déréglementation et ses conséquences premières.
- Les possibilités d'action.

Il importe en effet de sortir les transports régionaux d'une inertie toujours possible : pour les hommes politiques, toute intervention est délicate car elle comporte d'importants risques et des gains potentiels incertains. L'amélioration des services implique en effet une rationalisation de l'offre qui peut provoquer des contestations alors qu'il est plus facile de ne pas modifier une organisation, même obsolète. Pourtant, dans de nombreux pays, les pouvoirs publics se sont engagés dans une redéfinition des notions de service public et de la charge financière correspondante.

Le droit au transport est, en tout état de cause, un concept aussi complexe et difficile à cerner que peuvent l'être d'autres droits tels que l'habitat, l'éducation et le travail.

Dans les aires péri-urbaines, les pouvoirs publics ont pour objectif de transférer sur le transport public les usagers de la voiture, particulièrement aux heures de pointe. En fait, la décongestion dépend de l'offre de trajets en grande banlieue, au-delà de la zone d'attraction des métros. En matière d'implantation d'habitat, tout semble maintenant figé, dans la mesure où l'on a toléré une expansion des zones à l'extérieur du rayonnement des transports publics. D'une manière générale, des mesures pour diminuer l'usage de la voiture particulière doivent s'accompagner de décisions

stratégiques en faveur des transports publics. Même si l'on établit une distinction entre les transports régionaux, urbains et de proximité — des distinctions entre zones sont nécessaires — il n'en demeure pas moins que la forme des impulsions données par les pouvoirs publics est déterminante.

1. LA PROBLÉMATIQUE DES TRANSPORTS RÉGIONAUX

La réglementation des transports publics de voyageurs, conçue à l'origine pour protéger le chemin de fer, a généré un système centralisé qui a eu pour conséquence de figer l'offre de transport public. La demande a cependant évolué, sous l'effet de l'exode rural et de la hausse du taux de motorisation de la population. L'ensemble a abouti, dans la plupart des pays, à une dégradation de l'offre et à un programme de fermeture des liaisons ferrées non rentables, malgré l'opposition des usagers.

En France, avec la décentralisation des décisions politiques et la création des régions, des projets régionaux ont été élaborés dans le cadre de schémas régionaux de transport de voyageurs. Plus avant, avec l'affirmation du droit au transport dans le cadre global de la loi d'orientation des transports intérieurs, des collectivités ont conçu des projets. En l'absence de statistiques et d'une connaissance effective des flux de déplacements, il s'est plutôt agi d'une action intuitive, avec peu de certitudes quant au résultat, guidée par trois objectifs : atténuer les dysfonctionnements du transport régional, assurer un droit au transport et contribuer à un report modal favorable aux transports publics. Un tiers des départements ont eu une action volontariste, ce qui soulève la question de l'équité, ou de l'homogénéité nationale, devant le droit au transport. Les situations diffèrent considérablement suivant les régions ; il s'agit là d'un problème général lié à la décentralisation des décisions : le degré d'initiative varie en fonction des spécificités régionales.

En République Fédérale d'Allemagne, il existe des dessertes minimales, même si celles-ci ne sont pas fixées par la loi.

Au Royaume-Uni, les autorités locales participent peu à la planification et au financement de dessertes ferroviaires ; chaque cas fait l'objet de mesures appropriées. Le développement économique des régions est très divers au Royaume-Uni et, dans l'état actuel, les liaisons avec Londres sont de meilleure qualité que celles entre les cités régionales. Dans le cadre de la déréglementation, un financement public de l'Etat est réservé aux projets qui participent à la lutte contre les encombrements de circulation ; ce qui n'exclut pas un financement local pour le maintien de services d'autobus.

En Irlande, les services de transport ruraux ont été financés par les lignes rentables mais, à l'heure actuelle, ces dernières ne dégagent plus de gains suffisants pour permettre un subventionnement croisé. Aucune décision politique n'est cependant intervenue.

Il ressort de ces expériences que même dans les pays où la notion de droit au transport a été affirmée, il a été difficile de lui donner un contenu effectif. Il s'est avéré dans le cas français que la loi permettait toute situation, et ce d'autant plus que les régions sont responsables. Un niveau de desserte minimal n'a pas été défini et appliqué de façon homogène. Le droit au transport proclamé a été novateur mais,

concrètement, il n'en est ressorti qu'un arbitrage politique entre le niveau de service et l'effort financier collectif. Pourtant, certains experts estiment que même dans des zones isolées, il est nécessaire de préserver des activités humaines. La région doit offrir des services, il s'agit là d'un objectif de politique régionale.

Sur la question des transports régionaux, les participants de la Table Ronde ont estimé que plusieurs points sont importants et appellent des choix politiques.

La première question a trait à la conception des services de transport : doit-elle être établie par le marché où le point de vue des entreprises domine par le fait d'une compensation entre recettes et coûts ? Doit-on prendre en considération l'économie et l'écologie dans son ensemble et opter pour une coordination-centralisation de toute décision ? Certains experts estiment qu'un chevauchement dans les principes est souhaitable : il faut préserver un système dual pour tenir compte des besoins et assurer l'efficacité des choix. Il est tout de même à noter que l'efficacité ne relève pas nécessairement d'une exploitation commerciale : l'organisation des services peut être efficace sans pour autant dégager une rentabilité. De même, des différences d'efficacité peuvent exister si l'on a à faire à des entreprises publiques ou privées mais la distinction n'est pas aussi nette dans la mesure où des mécanismes incitatifs peuvent être ménagés dans les relations avec des entreprises publiques.

L'inconvénient d'un système qui séparerait les prestations rentables de celles qui ne le sont pas est la difficulté d'établir alors une péréquation entre les services déficitaires et ceux qui ne le sont pas. En l'absence d'une telle péréquation, la charge de financement par la collectivité risque de s'alourdir ; celle-ci ayant à sa charge l'intégralité des services à perte financière.

Le concept de région est lui-même à définir : on ne peut limiter l'entité régionale à sa dimension administrative. Il faut comprendre la région dans son sens économique et tenir compte des flux de circulation en liaison avec les pôles d'attraction et d'échanges. Il est possible que les régions économiques et administratives ne se recoupent pas entièrement et posent de ce fait un problème pour toute action politique. L'idéal est une correspondance entre l'entité administrative et celle économique.

Les différences de structure des régions s'opposent à des solutions uniformes. Il importe d'améliorer non seulement la desserte des centres secondaires au centre principal mais également, avec plus de difficultés, celle des zones rurales. La concertation demande une mise à plat des informations pour évaluer les besoins et définir les caractéristiques d'une offre optimale. Or, dans le transport routier, il existe la plupart du temps un ensemble de petites et moyennes entreprises qui n'ont pas les moyens d'analyser la situation. Les réseaux ferroviaires, quant à eux, ne mettent pas facilement les informations à la disposition des régions, plus particulièrement en matière de transparence des coûts de maintien d'une desserte régionale. Les schémas retenus peuvent être complexes : en France, l'Etat compense par une subvention forfaitaire les services de type omnibus. Les régions peuvent ajouter un financement complémentaire, selon le programme qu'elles souhaitent maintenir, mais pour ce qui est de la compensation étatique forfaitaire, l'Etat donne directement aux chemins de fer, et non à la région, les sommes en question.

Sur l'ensemble, il faut également distinguer les régions de forte circulation, d'encombres routiers, où un transfert modal significatif est envisageable à l'opposé de

zones plus rurales. Le développement de la mobilité doit être observé pour en discerner les tendances, tant en termes quantitatifs que qualitatifs.

Il est également important de connaître l'avis des usagers en étant à l'écoute de leurs besoins. Il faut disposer de relais sociaux qui connaissent les conditions locales. Compte tenu de notre degré de développement, la planification actuelle englobe plusieurs secteurs : les implantations scolaires, les centres de soins, les installations multifonctionnelles... Dans les aires rurales, les populations tendent à se rapprocher des caractéristiques des populations urbaines. Les zones d'attraction vont en se dispersant et en se spécialisant par fonctions. Il en résulte un allongement des distances de transport. Cette spécialisation peut être favorable aux transports publics lorsqu'il est possible de desservir rationnellement les différentes aires. Le problème des systèmes en toile d'araignée est proche de celui des liaisons transversales.

Des enquêtes effectuées dans des zones rurales ont révélé que les services sont ignorés par pratiquement la moitié de la population. Aussi, il ne suffit pas d'une information ou d'une action avec des supports traditionnels (affichage d'horaires), il faut des solutions imaginatives qui se traduisent par des effets rapidement évaluables. La fréquence des services doit correspondre à ce qui est nécessaire pour pratiquer différentes activités sociales. En République Fédérale d'Allemagne, des systèmes de transport à la demande ont été organisés : le coût en est apparu prohibitif ; il est plus économique de faire appel à des taxis. En transports régionaux, les densités d'habitations sont faibles ; il n'existe donc pas de modèles transposables. Il faut des approches plus fines que les techniques de modélisation par gravitation et ce d'autant plus que les transports ne s'arrêtent pas au périmètre des régions.

Enfin, la déréglementation des transports qui est en perspective modifiera le transport interrégional et intrarégional en instituant une concurrence entre le train et les autocars. Il semble cependant à certains experts qu'il faille éviter un écrémage des trafics au profit de la route : le chemin de fer est coûteux pour la collectivité et le renforcement de la concurrence pourrait aggraver le problème sauf à accepter des fermetures de lignes et une concentration du réseau ferroviaire sur des lignes rentables, celles à grande vitesse principalement.

Il faut également évaluer la qualité des liaisons interrégionales et pouvoir en attribuer la compétence à une autorité disposant de moyens d'action. On ne saurait en effet séparer la desserte régionale des liaisons entre régions.

A l'heure actuelle, la demande en transport public recule, l'automobile et son usage déterminent toute action. L'enjeu pour les réseaux de transport public est de proposer une solution de remplacement à la deuxième voiture. La déréglementation est la solution choisie au Royaume-Uni pour dynamiser l'offre de transports publics et mettre un terme à des subventions croissantes pour une désertion de la clientèle.

D'autres experts estiment qu'il faut une entité chargée du cadre conceptuel des transports régionaux et qui intègre le réseau inter-cités et l'offre régionale. Celle-ci doit alors être conçue comme une totalité pour assurer sa cohérence et la viabilité des lignes les moins rentables. Dans cette perspective, il faut délimiter le système régional et établir une combinaison d'offres routières et ferroviaires. Il importe également de simplifier la tarification pour intégrer les segments en un réseau. Il est nécessaire d'impliquer les régions financièrement et de définir l'offre en fonction de critères qualitatifs et économiques. Des services concentrés au plan régional peuvent l'être sur une base

financière contractuelle et s'appuyer sur des mesures complémentaires (limites d'accès à la voiture particulière, extension des zones réservées aux piétons, correspondances avec les liaisons d'importance nationale...). Un réseau régional pourrait être conçu pour prendre en compte la totalité des besoins de déplacement (démarches administratives, visites, commerces, loisirs). Telle est la conception, partagée par de nombreux experts, d'un réseau régional de voyageurs.

Par opposition, quels sont les premiers résultats de la déréglementation au Royaume-Uni ?

2. LA DÉRÉGLEMENTATION, SES CONSÉQUENCES PREMIÈRES

Le diagnostic économique qui a présidé à la déréglementation au Royaume-Uni des services d'autocars et de bus est que les réglementations destinées à protéger le secteur restreignent en définitive la concurrence, étouffent les initiatives et encouragent les déséconomies.

La déréglementation des services d'autocars à longue distance a amené une augmentation des services sur les relations principales, une amélioration et une diversification des prestations, une réduction des tarifs. L'attractivité supérieure des prestations a eu un effet positif sur la fréquentation des services d'autocars à longue distance.

Avec la déréglementation en 1986 des autobus locaux (à l'exception de Londres), il a été maintenu la possibilité, pour les autorités locales, de subventionner les services que le marché ne propose pas. Dans un mécanisme d'appel d'offres, on garantit que la concession est assurée par le transporteur qui propose le meilleur rapport qualité/prix.

Au cours des premières phases de la déréglementation, les transporteurs ont fait homologuer à titre commercial environ 85 pour cent des services préexistants. Les autorités locales ont subventionné les services exploités à perte, conservant ainsi fréquemment la structure initiale des services. Certaines agglomérations ont néanmoins connu d'importantes modifications de services. Les transporteurs ont en fait tendance à modifier périodiquement la structure de leur offre et leurs tarifs.

En première étape, la déréglementation a eu un effet dissuasif sur les voyageurs. Ces derniers sont découragés par les augmentations tarifaires, les réductions de niveau de services dans certains cas et, plus généralement, par l'instabilité de l'offre. Des enquêtes menées auprès des usagers montre que l'insatisfaction initiale tend à s'atténuer.

La déréglementation a effectivement favorisé la diversification des services, notamment par l'introduction de minibus ou d'une informatique à finalité commerciale. L'ensemble concourt à une meilleure adaptation des prestations à la demande.

Compte tenu de l'évolution du parc de voitures privées pendant la période de déréglementation, on pouvait s'attendre à une baisse de fréquentation des transports publics. A l'inverse, la croissance économique forte et la régression du chômage ont pu exercer un effet de hausse de la mobilité et corrélativement, de la fréquentation des transports publics. En fait, sur la période qui a fait suite à la mise en oeuvre de la

déréglementation, la baisse de clientèle pour les transports locaux hors Londres a été légèrement supérieure à 10 pour cent en moyenne. Des reculs beaucoup plus importants ont eu lieu dans certaines régions, imputables aux modifications des tarifs et des services. En contrepartie, on a pu constater un glissement vers les services ferroviaires : la clientèle de voyageurs a augmenté sur de nombreuses lignes ferroviaires.

En matière de subventions et de coût de fonctionnement, des dépenses à la charge des autorités régionales ont été créées par la déréglementation. Il s'agit de frais d'administration des appels d'offre, des tarifs réduits, de publicité sur les services et de diffusion d'informations. Les frais supplémentaires ont limité l'ampleur des réductions des coûts administratifs apportée par la déréglementation. La déréglementation a en effet engendré des procédures administratives spécifiques.

Une autres surprise de la déréglementation tient dans le fait que la distinction entre les services subventionnés, et ceux qui ne le sont pas, n'est en définitive pas aussi absolue que ce que l'on avait projeté : des prolongements de lignes rentables sont subventionnés, de même que des services subventionnés desservent des aires rentables. En définitive, tout changement du réseau commercial peut pratiquement appeler une redéfinition des services subventionnés.

En fait, tous les exploitants ne publient pas un horaire complet et il apparaît que, par certains aspects, l'intégration des services est incompatible avec la déréglementation qui en valorisant la concurrence conduit à une différenciation et parcellisation des offres des entreprises. Des avantages peuvent être perdus : la définition d'un marketing pour l'ensemble du réseau, la facilité des correspondances et les économies de ressources sur des axes parallèles. Ces aspects ne sont pas incompatibles avec la déréglementation, ils sont cependant plus difficiles à générer dans un contexte concurrentiel. Ces difficultés à constituer un réseau pourraient être atténuées par une concentration du secteur. On constate d'ailleurs un tel phénomène avec des situations de domination du marché ou d'ententes. Deux types d'entreprises cohabitent :

- De petits transporteurs qui se portent sur des segments de marché limités, avec un parc inférieur à vingt véhicules exploité sur deux itinéraires. A l'heure actuelle, il continue d'y avoir des arrivées de ce type d'entreprises sur le marché.
- Des holdings qui dirigent des filiales, avec un parc très important d'autocars ou d'autobus et qui détiennent une large partie du marché ; ce qui limite la concurrence, y compris pour les services subventionnés.

Sur l'ensemble, on constate que la concurrence est faible sur les prix mais qu'elle porte plutôt sur l'étendue des services. Beaucoup de bus se rendent maintenant dans des zones où il n'y avait plus de services : de nouveaux services ont ainsi été introduits et les itinéraires parallèles sont en définitive peu nombreux. Dans plusieurs régions, le rythme rapide des changements a créé des insatisfactions de la clientèle. Les tarifs ont en moyenne augmenté fortement comme suite à une diminution des subventions gouvernementales et, d'une manière générale, les services commerciaux se montrent instables, ce qui pose des difficultés de délimitation et de gestion des services subventionnés localement. Il semblerait que, dans l'état actuel, tous les transporteurs ne dégagent pas de bénéfices : le remplacement des véhicules pourrait ne pas se faire à un rythme suffisant. On ne peut également tout laisser à l'initiative des marchés. Si l'on prend l'exemple de l'information à destination des usagers, le besoin d'une action indépendante se fait sentir.

Il importe également de noter que la réduction des coûts d'exploitation a été obtenue pour partie par un freinage des augmentations ou des niveaux de salaires. Il est plus difficile d'estimer les gains de productivité.

Les voies d'action politique s'avèrent restreintes : si l'autorité régionale considère que les tarifs sont trop élevés ; elle ne peut agir. Le transport public peut également contribuer à réduire les encombrements. Il est possible cependant que le marché ne conduise pas les exploitants à pleinement réaliser cet avantage, l'allègement des trafics routiers n'est alors pas optimum.

Enfin, il est important de noter que le développement des services s'est traduit par la création d'emplois dans le secteur des bus.

Une situation comparable à celle précédant la déréglementation au Royaume-Uni se rencontre également en Suède. Les subventions aux transports publics ont existé jusqu'à présent mais on a tendance à les réduire. Les décideurs politiques ont tiré les conclusions de la recherche en économie et notamment des analyses coût-avantages. Les prix des transports se fondent sur des notions de coût marginal ou d'effets externes sur l'environnement. On songe ainsi à introduire des routes à péage, pour accéder aux centres-villes, de manière à lutter contre les nuisances. En Suède, il existe également une décentralisation des décisions : les autorités locales ont la possibilité de choisir. Des exemples de déréglementation des services d'autobus en zone rurale et d'appels d'offre existent également. Les cartes de transport se généralisent pour assurer la complémentarité entre les transports par train et par autocar.

Aux Pays-Bas, il n'y a pas de politique régionale explicite, l'objectif est de réduire le recours à la voiture particulière. Dans ce cadre, un nouveau texte de loi est entré en vigueur depuis peu dont les axes principaux sont la décentralisation et la déréglementation. L'aspect le plus important est le transfert des responsabilités de financement du transport public local aux autorités locales. Une plus grande liberté est ainsi laissée à l'initiative locale. Il est également devenu plus facile de mettre en place des services privés d'autobus.

Sur l'ensemble, on peut retenir que la déréglementation incite les entreprises publiques à fonctionner selon des critères d'efficacité. Un des aspects essentiels de la déréglementation est la possibilité d'échouer dans le mécanisme concurrentiel et dans l'allocation compétitive des subventions. La déréglementation des bus au Royaume-Uni a amené une augmentation de productivité des entreprises, obtenue partiellement au détriment des salaires il est vrai. Dans les chemins de fer, l'objectif est également de réduire au minimum le recours à des subventions. Si un déficit apparaît, sa résorption implique d'ajuster, par une attitude commerciale, la fréquence des services et le niveau des tarifs.

Le sentiment de nombreux experts est qu'il faut néanmoins éviter de prendre les problèmes de façon isolée, il faut peut-être opter pour une perspective d'ensemble du développement d'une région. Les experts de la Table Ronde ont également estimé que l'on se préoccupe de l'offre alors que la demande diminue constamment dans le transport collectif. La déréglementation peut certes, par l'innovation, servir de nouvelles demandes mais, en fait, les situations de pertes de clientèles se rapportent plutôt aux zones rurales et aux grandes agglomérations qu'aux régions intermédiaires. Là, la situation qui prévaut est marquée par une stabilité.

3. LES POSSIBILITÉS D'ACTION

On ne peut dire que l'objectif d'une politique des transports est de mettre sur l'ensemble du territoire une offre de transport qui serait uniforme. Le problème tient évidemment à la densité variable de la population et des implantations industrielles. Il faut également garder en perspective les conflits entre la mobilité, le respect de l'environnement et l'accessibilité ; conflits dont la résolution joue en faveur des transports publics.

Si l'on proclame un objectif de droit au transport, cela voudrait dire que l'Etat aura la responsabilité d'offrir à chacun un service de transport. Le droit au transport est novateur mais sa réalisation concrète se limite à un arbitrage politique entre la qualité des services et leur coût. Pour définir un service minimal, on peut essayer de décrire les conséquences, en taux d'accessibilité par différentes zones, des niveaux de services alternatifs. Il importe alors que les responsables politiques se prononcent sur ce qu'il convient de faire en prenant en compte l'aspect économique du transport.

Le niveau de service requis est mieux déterminé à l'échelon local qu'il ne l'est de manière centralisée. La décision doit être segmentée pour qu'apparaissent clairement les services que l'on peut obtenir pour différents niveaux de coût. En tout état de cause, il n'est pas possible de maintenir des subventions pour des bus pratiquement vides. Il importe dès lors que l'instance de décision soit celle qui dépense les fonds pour éviter tout gaspillage de ressources.

Il ne suffit cependant pas de déléguer nombre de responsabilités, il faut qu'une demande potentielle existe pour éviter une injection de subventions dans des services et un schéma global de transport public qui ne rencontre pas l'adhésion des utilisateurs. Il faut, en fait, identifier tous les créneaux de demandes pour aboutir à une approche systémique : horaires scolaires, étalement des pointes, regroupements par car-pooling. Tous les groupes de la société doivent pouvoir trouver une offre de transport adaptée. Pour cela, il faut procéder par étapes successives, au fur et à mesure de l'identification de la demande. Les réseaux de transport doivent de toute façon s'adapter à une matière qui évolue. Les nouveaux établissements tendent à être implantés à l'écart des réseaux de transport public. Il existe cependant des formes d'urbanisation qui stimulent les transports publics lorsque, par exemple, des centres commerciaux et bureaux sont implantés à proximité des gares. En Suisse, l'implantation d'industries à l'écart d'un site existant s'accompagne de l'obligation de construire des logements pour éviter des déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Dans le cas de zones rurales, il faut en fait offrir un ensemble de services (de loisirs et de commerce) pour que ces zones soient attractives.

Dans une perspective de long terme, il est nécessaire d'adapter les structures de l'habitat aux coûts du transport. L'explosion de l'usage de la voiture particulière révèle le lien entre la politique des transports et l'aménagement du territoire. En influençant l'implantation des activités, on améliore dans le long terme les marges d'actions de la politique des transports.

Les tarifs réduits des transports collectifs et le caractère non intégral des coûts de la voiture particulière ont développé la mobilité. Pour les villes, une solution pour encourager l'usage des transports collectifs est de limiter les possibilités de parking. La solution aux problèmes de transport passe en effet par d'autres mesures : on ne peut

parler d'une politique des transports isolée, le problème à résoudre est celui de l'aménagement du territoire. Des mesures dans ce sens sont nécessaires lorsque, par exemple, des complexes industriels quittent les centres-villes, ils devraient être accompagnés de logements construits à proximité de leur nouvelle implantation. Les prestations de transport collectif devraient elles-même être de qualité, pour suppléer à l'usage de la deuxième voiture.

En matière d'aménagement du territoire, les actions adoptées jusqu'à présent se sont révélées insuffisantes pour contenir l'usage de la voiture particulière. L'achèvement du marché intérieur devrait aboutir à une forte augmentation des transports de longue distance, notamment entre pôles économiques, ce qui renforcera le problème de la mobilité péri-urbaine. Chaque ville devra trouver des solutions adaptées à sa géographie. Il importe en effet de rechercher des solutions porteuses pour les différentes zones ; en matière de transport public, celles qui posent le plus de difficultés sont les aires rurales, pratiquement désertées, pour lesquelles il est difficile de définir et financer une offre. Mais on peut également citer le problème des liaisons transversales pour les espaces urbains. Quel que soit l'échelon de planification retenu, il faut que les responsables aient des compétences complémentaires : l'instance de planification doit avoir plusieurs cartes dans son jeu. Il faut une concertation avec un ensemble d'autorités organisatrices : la ville, le département, la région, etc. Il importe de tenir compte des aspects propres au transport mais également des spécificités locales. On ne peut pour chaque région avancer les mêmes critères d'offre, il faut éviter une uniformisation du contenu des décisions.

Si l'on veut développer au plan régional des concepts adaptés, une différenciation suivant les régions est inévitable. En France, les conseils régionaux ont mis en place des dessertes qui diffèrent suivant les régions : les réalités se sont adaptées aux spécificités régionales. Au Portugal, par opposition, il n'y a pas de structure administrative pour négocier le contenu d'une offre de transport : il n'y a donc pas d'évolution facile. La prise de décision ne doit pas nécessairement se faire à la base mais il faut un passage d'informations de la base vers les régions. Les décisions doivent en effet s'inspirer des informations transmises. Il apparaît ainsi que la régionalisation et la décentralisation sont des modèles efficaces pour l'organisation des services de transport public.

S'il importe de renvoyer des décisions au niveau des circonscriptions administratives, en raison des possibilités d'actions politiques à ce stade, il faut également tenir compte des réalités économiques qui peuvent considérablement évoluer. Pour que le transport régional soit mieux agencé, il peut s'avérer nécessaire de réexaminer la notion de région. En matière de découpage des régions, l'économie n'est pas le seul paramètre, le rayonnement culturel des villes importe également. Pour certains experts, les limites administratives ne devraient plus avoir cours dans le transport, l'état fédéral devrait apporter un financement à des autorités pertinentes selon des critères économiques même s'il est plus facile d'agir en respect d'un découpage administratif. En tout état de cause, la délimitation des régions reste inopérante tant qu'un financement n'est pas assuré pour la mise en oeuvre des politiques. Le mouvement de décentralisation doit s'accompagner du transfert de ressources financières. Les experts estiment également que pour des régions comparables, il ne devrait pas y avoir de systèmes de transport très différents.

En République Fédérale d'Allemagne, on distingue différentes régions en fonction des besoins de navette : implantation et importance des emplois, liaisons quotidiennes, structure de l'habitat, etc. Des commissions ont été chargées d'élaborer une politique centralisée mais il est apparu que ces mesures ne peuvent prévenir une chute régulière de clientèle en transport collectif. On est en fait revenu à des entités administratives : des fonds publics des budgets des circonscriptions peuvent être consacrés aux transports publics. Cet exemple montre que l'agencement des services doit s'inspirer de la demande : le niveau des décisions doit rester proche des besoins des utilisateurs. Il existe des problèmes aux points où la demande est faible. Le trafic de voyageurs à courte distance risque de devenir trop diffus dans les aires non urbaines. Il importe en fait de préserver les mailles d'un réseau, voire de les étoffer et de les remplir pour que l'offre soit attrayante.

L'autorité organisatrice ne doit pas non plus tout imposer ; l'entreprise peut elle-même proposer des dessertes avec des résultats bénéficiaires. L'offre de transport public ne doit pas nécessairement être le fait d'entreprises publiques ; des entreprises privées peuvent exploiter des lignes de bus ou des dessertes ferroviaires. Un système dual peut exister : une partie de l'offre est subventionnée par l'Etat et l'autre est à orientation commerciale. L'exemple anglais montre qu'il existe une rentabilité pour les offres régionales. L'offre doit également être adaptée en prenant en considération les populations captives qui n'ont pas le choix, c'est-à-dire les jeunes en âge scolaire, les personnes défavorisées ou handicapées dans leur mobilité. La possibilité de subventions ou de péréquations entre secteurs n'est maintenue que si l'organisation est centralisée : la déréglementation a pour effet de fragmenter les offres mais elle évite le danger que des entreprises subventionnées ne perdent leur incitation à générer des gains de productivité et à rationaliser leur prestations.

L'effet positif de la déréglementation ne résulte pas de la privatisation en tant que telle mais de l'impact d'une concurrence externe. Le secteur public peut en fait travailler comme les entreprises privées, pour peu que des critères d'efficacité et des mécanismes incitatifs soient mis en place. L'objectif de rentabilité doit demeurer présent. Dans un système dual, l'Etat prend en considération les objectifs sociaux ainsi que ceux de la décongestion et de l'environnement, sous forme de subventions, alors que ce sont des entreprises privées qui s'acquittent de l'exploitation des services.

LISTE DES PARTICIPANTS

Prof. rer. pol. Rolf FUNCK
Institut für Wirtschaftspolitik und
Wirtschaftsforschung der
Universität Karlsruhe (TH)
Kollegium am Schloss, Bau IV
Postfach 63 80
D-7500 KARLSRUHE 1

Président

M. Philippe GAMON
Laboratoire d'Economie des Transports
MRASH
14, Avenue Berthelot
F-69363 LYON CEDEX 07

Rapporteur

Mr. William J. TYSON
Economic Adviser
Greater Manchester
Passenger Transport Executive
P.O. Box 429
9, Portland Street
Piccadilly Gardens
GB-MANCHESTER M60 1HX

Rapporteur

Professor Peter BOHM
Department of Economics
University of Stockholm
S-106 91 STOCKHOLM 50

Dr. W.S. CLOUGH
Head of Transport Planning
Transport and Road Research Laboratory
Department of Transport
GB-CROWTHORNE Berkshire RG11 6AU

Professor Dr. G. Wolfgang HEINZE
Fachgebiet Verkehrswirtschaft
und Verkehrspolitik
Technische Universität Berlin
Hardenbergplatz 2, Sekr. ZAZ2
D-1000 BERLIN 12

Professor Dr. Claude KASPAR
Direktor des Instituts für Fremdenverkehr und
Verkehrswirtschaft an der Hochschule St. Gallen
(Institut de Tourisme et d'Economie des Transports)
Varnbuelstrasse, 19
CH-9000 ST. GALLEN

Mr. Donal MANGAN
Manager, Operations
Bus Eireann
Broadstone
IRL-DUBLIN 7

Monsieur François MARECHAL
Directeur du Bureau d'Etudes ITER
ITER
10, rue Amélie
F-31000 TOULOUSE

Dr. Christopher NASH
Institute for Transport Studies
The University of Leeds
GB-LEEDS LS2 9JT

Drs. Christoph PEETERS
Assistant Professor
Rijksuniversitair Centrum Antwerpen (RUCA)
Dienst Transporteconomie
Middelheimlaan 1
B-2020 ANTWERPEN

Dr. Heinz PETZMANN Dipl.-Kfm.
Österreichisches Institut für Raumplanung
Franz-Josefs-Kai 27/I
A-1010 WIEN

Professor Jacob B. POLAK
Universiteit van Amsterdam
Rijksuniversiteit Groningen
Faculty of Economics
Jodenbreestraat 23,
NL-1011 NH AMSTERDAM

M. Cayetano ROCA GINER
Director General de Transportes
Generalitat Valenciana
Direccion General de Transportes
Avenida Blasco Ibanez, num. 50-7a
E-46010 VALENCIA

Mr. Dimitrios TSAMBOULAS
Lecturer
National Technical University of Athens
Department of Transportation Planning
and Engineering
42, Patission Avenue
GR-10682 ATHENS

Secrétariat de la CEMT

Division Recherches Economiques et Documentation

Dr. A. DE WAELE
Dr. M. VIOLLAND
Mlle Y. VIALLE

Chef de Division
Administrateur
Assistante

CEMT
CENTRE DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES

*

PROCHAINES PUBLICATIONS

- Table Ronde 83 : Le rôle de l'Etat sur un marché déréglementé (accès, concurrence, sécurité)
- Table Ronde 84 : La déréglementation des transports de marchandises : possibilités et impacts sur les modes
- Table Ronde 85 : Transport et distribution spatiale des activités (cas d'infrastructures nouvelles : tunnel sous la Manche complété par des lignes à grande vitesse)
- Table Ronde 86 : Méthodologie pour l'évaluation et le choix des investissements dans les infrastructures de transport

**WHERE TO OBTAIN OECD PUBLICATIONS
OU OBTENIR LES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

Argentina - Argentine

Carlos Hirsch S.R.L.
Galeria Güemes, Florida 165, 4° Piso
1333 Buenos Aires
Tel. 30.7122, 331.1787 y 331.2391
Telegram: Hirsch-Baires
Telex: 21112 UAPE-AR. Ref. s/2901
Telefax: (1)331-1787

Australia - Australie

D.A. Book (Aust.) Pty. Ltd.
648 Whitehorse Road (P.O. Box 163)
Vic. 3132
Telex: AA37911 DA BOOK
Telefax: (03)873.5679

Austria - Autriche

OECD Publications and Information Centre
4 Simrockstrasse
5300 Bonn (Germany) Tel. (0228)21.60.45
Telex: 8 86300 Bonn
Telefax: (0228)26.11.04

Gerold & Co.

Craben 31
Wien I Tel. (0222)533.50.14

Belgium - Belgique

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202
B-1060 Bruxelles
Tel. (02)538.51.69/538.08.41
Telex: 63220
Telefax: (02)538.08.41

Canada

Renout Publishing Company Ltd.
1294 Algoma Road
Ottawa, Ont. K1B 3W8 Tel. (613)741.4333
Telex: 053-4783 Telefax: (613)741.5439

Stores:

61 Sparks Street
Ottawa, Ont. K1P 5R1 Tel. (613)238.8985
211 Yonge Street
Toronto, Ont. M5B 1M4 Tel. (416)363.3171

Federal Publications

165 University Avenue
Toronto, ON M5H 3B9 Tel. (416)581.1552
Telefax: (416)581.1743

Les Publications Fédérales

1185 rue de l'Université
Montréal, PQ H3B 1R7 Tel. (514)954-1633

Les Éditions La Liberté Inc.

3020 Chemin Sainte-Foy
Sainte-Foy, P.Q. G1X 3V6
Tel. (418)658.3763
Telefax: (418)658.3763

Denmark - Danemark

Munksgaard Export and Subscription Service
35, Nørre Sogade, P.O. Box 2148
DK-1016 København K
Tel. (45 33)12.85.70
Telex: 19431 MUNKS DK
Telefax: (45 33)12.93.87

Finland - Finlande

Akateeminen Kirjakauppa
Keskustatu P.O. Box 128
00100 Helsinki
Tel. (358 0)121.41
Telex: 125080 Telefax: (358 0)121.4441

France

OECD/OCDE
Mail Orders/Commandes par correspondance:
2 rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16 Tel. (1)45.24.82.00
Bookshop/Librairie:
33, rue Octave-Feuillet
75016 Paris Tel. (1)45.24.81.67
(1)45.24.81.81

Telex: 620 160 OCDE

Telefax: (33-1)45.24.85.00
Librairie de l'Université
12a, rue Nazareth
13602 Aix-en-Provence Tel. 42.26.18.08

Germany - Allemagne

OECD Publications and Information Centre
4 Simrockstrasse
5300 Bonn Tel. (0228)21.60.45
Telex: 8 86300 Bonn
Telefax: (0228)26.11.04

Greece - Grèce

Librairie Kauffmann
28 rue du Stade
105 64 Athens Tel. 322.21.60
Telex: 218187 LIKA GR

Hong Kong

Swindon Book Co. Ltd
13-15 Lock Road
Kowloon, Hong Kong Tel. 366.80.31
Telex: 50.441 SWIN HX
Telefax: 739.49.75

Iceland - Islande

Mal Mog Menning
Laugavegi 18, Posthof 392
121 Reykjavik Tel. 15199/24240

India - Inde

Oxford Book and Stationery Co.
Scindia House
New Delhi 110001 Tel. 331.5896/5308
Jaikant 61909 AM IN
Telex: (11)332.5993
17 Park Street
Calcutta 700016 Tel. 240832

Indonesia - Indonésie

Pdji-Lipi
P.O. Box 269/JKSMG/88
Jakarta 12790 Tel. 583467
Telex: 62 875

Ireland - Irlande

TDC Publishers - Library Suppliers
12 North Frederick Street
Dublin 1 Tel. 744835/749677
Telex: 33530 TDCP EI Telefax: 748416

Italy - Italie

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Benedetto Fortini, 120/10
Castella Post. 352
50125 Firenze Tel. (055)645415
Telex: 570466 Telefax: (39.55)641257

Via Bartolini 29

20155 Milano Tel. 365083
La diffusione delle pubblicazioni OCSE viene assicurata dalle principali librerie ed anche da:

Editrice e Libreria Herder

Piazza Montecitorio 120
00186 Roma Tel. 679.4628
Telex: NATEL I 621427

Libreria Hoepli

Via Napoletana 43
20121 Milano Tel. 865446
Telex: 31.33.95 Telefax: (39.2)805.2886

Libreria Scientifica

Dott. Lucio de Biasio "Aciou"
Via Mergivigli 16
20123 Milano Tel. 807679
Telex: 800175

Japan - Japon

OECD Publications and Information Centre
Landic Akasaka Building
2-3-4 Akasaka, Minato-ku
Tokyo 107 Tel. 586.2016
Telex: (81.3)584.7929

Korea - Corée

Kyobo Book Centre Co. Ltd.
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon
Seoul Tel. (REP)730.78.91
Telex: 735.0030

Malaysia/Singapore - Malaisie/Singapour

University of Malaya Co-operative Bookshop Ltd.
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru 59100
Kuala Lumpur Tel. 756.5000/756.5425
Malaysia Tel. 757.3661

Information Publications Pte. Ltd.

Pei-Fu Industrial Building
24 New Industrial Road No. 02-06
Singapore 1953 Tel. 283.1786/283.1798
Telex: 284.8875

Netherlands - Pays-Bas

SDU Uitgeverij
Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA's-Gravenhage Tel. (070)78.99.11
Voor bestellingen: Tel. (070)78.98.80
Telex: 32486 sidru Telefax: (070)47.63.51

New Zealand - Nouvelle-Zélande

Government Printing Office
Customer Services
P.O. Box 12-411
Freepost 10-050
Thorndon, Wellington
Tel. 0800 733-406 Telefax: 04 499-1733

Norway - Norvège

Narvesen Info Center - NIC
Bertrand Narvesens vei 2
P.O. Box 6125 Etterstad
0602 Oslo 6 Tel. (02)67.83.10/(02)68.40.20
Telex: 79668 NICN Telefax: (02)68.19.01

Pakistan

Mirza Book Agency
65 Shahrah Quaid-E-Azam
Lahore 3 Tel. 66839
Telex: 44886 UBL PK. Attn: MIRZA BK

Portugal

Livraria Portugal
Rua do Carmo 70-74
1117 Lisboa Codex Tel. 347.49.82/314/5

Singapore/Malaysia

Singapour/Malaisie
See "Malaysia/Singapore"
Voir "Malaisie/Singapour"

Spain - Espagne

Mundi-Prensa Libros S.A.
Castello 37, Apartado 1223
Madrid 28001 Tel. (91) 431.33.99
Telex: 49370 MPLI Telefax: 575.39.98

Libreria Internacional AEDOS

Conde de Ciento 391
08009-Barcelona Tel. (93) 301-86-15
Telefax: 575.39.98

Sweden - Suède

Fritzes Fackboksföretaget
Box 16356, S 103 27 5TH
Regeringsgatan 12
DS Stockholm Tel. (08)23.89.00
Telex: 12387 (08)20.50.21
Subscription Agency/Abonnements:

Wennergren-Williams AB

Box 30004
104 25 Stockholm Tel. (08)54.12.00
Telex: 19937 Telefax: (08)50.82.86

Switzerland - Suisse

OECD Publications and Information Centre
4 Simrockstrasse
5300 Bonn (Germany) Tel. (0228)21.60.45
Telex: 8 86300 Bonn
Telefax: (0228)26.11.04

Librairie Payot

65 Rue de la Harpe
1211 Genève 11 Tel. (022)731.89.50
Telex: 28356

Maditec S.A.

Ch. des Palettes 4
1020 Renens/Lausanne Tel. (021)635.08.65
Telefax: (021)635.07.80

United Nations Bookshop/Librairie des Nations-Unies

Palais des Nations
1211 Genève 10
Tel. (022)734.60.11 (ext. 48.72)
Telex: 289606 (Attn: Sales)
Telefax: (022)733.98.79

Taiwan - Formose

Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.
9th Floor, No. 118, Sec. 2
Chung Hsiao E. Road
Taipei Tel. 391.7396/391.7397
Telefax: (02) 394.9176

Thailand - Thaïlande

Suksit Siam Co. Ltd.
1715 Rama IV Road, Samyan
Bangkok 5 Tel. 251.1630

Turkey - Turquie

Kültür Yayınları Is-Türk Ltd. Sti.
Atatürk Bulvarı No. 191/Kat. 21
Kavaklıdere/Ankara Tel. 25.07.60
Dolmabahçe Cad. No. 29
Besiktas/Istanbul Tel. 160.71.88
Telex: 43482B

United Kingdom - Royaume-Uni

H.M. Stationery Office
Gen. enquiries Tel. (071) 873 0011
Postal orders only:
P.O. Box 276, London SW8 5DT
Personal Call: HMSO Bookshop
49 High Holborn, London WC1V 6HB
Telex: 297138 Telefax: 071.873.8463
Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol, Edinburgh, Manchester

United States - États-Unis

OECD Publications and Information Centre
2001 L Street N.W., Suite 700
Washington, D.C. 20036-4095
Tel. 440245 WASHINGTON D.C.
Telefax: (202)785.0350

Venezuela

Libreria del Este
Avda F. Miranda 52, Aptdo. 60337
Edificio Galipan
Caracas 106
Tel. 951.1705/951.2307/951.1297
Telegram: Libreste Caracas

Yugoslavia - Yougoslavie

Jugoslovenska Knjiga
Knez Mihajlova 2, P.O. Box 36
Beograd Tel. 621.992
Telex: 12466 jk bgd

Orders and inquiries from countries where Distributors have not yet been appointed should be sent to: OECD Publications Service, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16.

Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore désigné de distributeur devraient être adressées à: OCDE, Service des Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16.

Quelles sont les principales difficultés que posent les transports régionaux de voyageurs ? La désaffection de la clientèle, la hausse des déficits et la dégradation des services offerts préoccupent les responsables politiques, désireux de maintenir le rôle de service public de ce type de transport.

Cette Table Ronde confronte les expériences de différents pays et essaie de déterminer les perspectives de développement des transports régionaux.