



**HAL**  
open science

# Mutations de la mobilité et rigidité des périmètres de gestion des transports publics en France : un divorce croissant entre deux territorialités

Pierre Zembri

► **To cite this version:**

Pierre Zembri. Mutations de la mobilité et rigidité des périmètres de gestion des transports publics en France : un divorce croissant entre deux territorialités. *Rivista geografica italiana*, 1999. hal-01671058

**HAL Id: hal-01671058**

**<https://enpc.hal.science/hal-01671058>**

Submitted on 21 Dec 2017

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

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

# Mutations de la mobilité et rigidité des périmètres de gestion des transports publics en France : un divorce croissant entre deux territorialités

Pierre ZEMBRI

Université de Cergy-Pontoise, Département de Géographie, Equipe Mobilité, Réseaux, Territoires et Environnement (MRTE)

Article paru dans la *Rivista Geografica Italiana*, vol. n° 2, 1999, p. 55-72, ISSN 0035-6697

## Résumé

Durant les trois dernières décennies, autorités organisatrices et entreprises exploitantes de transport public ont dû faire face à des modifications sérieuses des structures urbaines et de la mobilité qui en résulte. Ces mutations impliquent des réponses dans différents registres (institutionnel, organisationnel, technique), et notamment un changement d'échelle dans la gestion des déplacements. Un regard rétrospectif sur les réactions de ces acteurs montre que les phénomènes n'ont pas toujours été interprétés comme ils auraient dû l'être et que les réponses n'ont pas toujours été satisfaisantes du fait d'un partage de compétences entre acteurs peu favorables à des actions coordonnées. Cet article vise à montrer les enjeux de ces mutations, poser le problème de la rigidité des périmètres de gestion, avec apparition d'effets de frontière, et donner quelques éléments de solution adoptés à ce jour, tout en mettant en évidence des problèmes non résolus comme les limites de l'agglomération parisienne. Nous nous situons au carrefour entre géographie urbaine, géographie des transports et géographie des frontières.

## Abstract

*Changes in urban mobility and transport management perimeters in France : a growing gap*

French transport Authorities and companies have been facing since the 1970's important changes in urban structures leading to changes in mobility. These mutations imply responses in different domains (institutional, organisational, technical), and especially a change of scale in mobility management. A retrospective view of these actors' reactions shows that the interpretation of the urban sprawl and its consequences hasn't been as correct as expected, due to a power sharing which discourages coordinated actions. This paper stresses some major issues of these changes, questions the problem of management perimeters relative fixedness (with border-effects), and gives some solutions and some unsolved problems (as the limits of the Paris urban area). Our work associates urban geography, transport geography and borders geography issues.

## Introduction

Le parallélisme entre les nouvelles modalités de la croissance urbaine (toujours plus de diffusion spatiale de l'habitat, et dans une moindre mesure des activités), les nouvelles pratiques de mobilité (allongement des flux pour un temps moyen de parcours quasi-inchangé) et l'usage accru de l'automobile, ce dernier à la fois cause et conséquence majeures des deux évolutions précédentes, n'est plus à démontrer. La ville française s'étend désormais sans gagner beaucoup d'habitants supplémentaires. Cette évolution se traduit forcément par une baisse croissante des densités peu favorable au développement d'une alternative en transports publics.

Le présent article se propose d'explorer un facteur aggravant de l'inégalité croissante entre modes dans la desserte de l'espace urbanisé : l'immobilité relative des périmètres de responsabilité des différentes Autorités organisatrices de transport\*<sup>1</sup> par rapport à la progression constante des limites spatiales des agglomérations. Pour ce faire, nous aborderons successivement les évolutions récentes des territoires urbains en France, les réponses en termes de modifications des modes de gestion et les problèmes restant pour l'instant sans solution.

---

<sup>1</sup> Les \* renvoient au glossaire situé à la fin de l'article.

## **1 - Les enjeux des mutations urbaines : un territoire de plus en plus façonné par l'automobile**

La ville française se caractérise par un étalement périurbain croissant autour de centres et de banlieues restés denses, ce qui en fait un mixte entre le modèle " californien " peu dense et le modèle " rhénan " plus ramassé (Bieber, Massot & Orfeuill, 1992). Ce phénomène a été détecté au milieu des années 1970 (Bauer & Roux, 1976), et il a fait l'objet de nombreux ouvrages (Dezert & Metton, 1991; Dubois-Taine & Chalas, 1997 ; Beaucire, Emangard & Allard, 1997) avec de multiples appellations : ville éclatée, ville éparpillée, archipel urbain, etc.

### *1.1 - Une ville en voie d'éparpillement du fait de l'automobile*

La croissance urbaine depuis les années 1960 s'explique largement par le développement de l'automobile qui affranchit le citadin de sa dépendance vis-à-vis des transports collectifs lourds qui ont longtemps guidé les localisations et favorisé des formes très denses. Le véhicule particulier accompagne très efficacement le développement d'un habitat individuel très largement encouragé par les pouvoirs publics (accession à la propriété). Son efficacité est renforcée par le développement de nombreuses voies routières rapides dans la même période, lesquelles permettent d'accéder à des espaces de plus en plus éloignés du centre sans perdre de temps.

Ces zones périphériques nouvelles de faible densité (certaines d'entre elles comptent moins de 100 habitants au km<sup>2</sup>) sont " invivables sans l'automobile " pour reprendre les termes d'Yves Martin, délégué interministériel à l'effet de serre au milieu des années 1990. Tout déplacement domicile-travail, domicile-études, domicile-loisirs, etc. nécessite le recours à un véhicule particulier. Ce qui conduit à des taux de motorisation records par rapport au reste des agglomérations : les ménages à plus de deux véhicules peuvent représenter plus de 50% de l'ensemble des ménages de communes périurbaines, et la tri-motorisation est de moins en moins rare.

Ce phénomène d'étalement ne semble avoir pour limite que celle du développement des infrastructures routières. On peut considérer que tout gain de temps dans les déplacements est réinvesti en distance parcourue supplémentaire. Ce phénomène est accentué par un gradient des prix fonciers proportionnel à la distance au centre et par une offre en terrains urbanisables souvent excédentaire de la part de nombreuses communes rurales désireuses de capter via de nouveaux habitants une fraction du dynamisme urbain. L'absence d'autorités d'agglomération ayant le pouvoir de réguler l'ouverture des terrains à l'urbanisation et d'éviter la dispersion des offres pèse lourd dans l'inertie de la périurbanisation en France.

### *1.2 - Des faibles densités qui ne favorisent guère une desserte en transports collectifs*

Ainsi que l'a notamment montré Pierre-Henri Emangard (1990), la densité est une caractéristique urbaine qui influence l'efficacité des réseaux de transport public. La densité a des conséquences à la fois sur la couverture spatiale et le remplissage : autrement dit, il faudra mettre en oeuvre plus de moyens pour moins de recettes. Une volonté de desserte fine des périphéries se heurte donc à la réalité financière et au fait que des lignes longues et tortueuses sont peu efficaces.

De plus, l'essentiel des déplacements réguliers au départ des périphéries peu denses s'effectuant vers d'autres périphéries, les structures généralement radiales des réseaux de transports collectifs obligent à un passage par le centre ville coûteux en temps, ce qui conduit à des vitesses moyennes ridiculement faibles (moins de 10 km/h), à comparer à celles que permet d'atteindre l'automobile (entre 20 et 45 km/h selon les types de parcours selon l'Enquête transports 1994 de l'INSEE). La

saturation n'est une réalité que dans les plus grandes agglomérations, mais ces dernières sont équipées de transports collectifs transversaux ou de rocade plus lourds et *donc a priori* plus efficaces, et les déplacements ne touchant pas la zone centrale sont moins concernés que les autres.

Faut-il pour autant déclarer forfait et considérer que le transport collectif n'est pas pertinent en dehors des zones centrales denses ? Les choses ne sont pas aussi simples car la saturation des centres est souvent due à des véhicules provenant des périphéries les plus lointaines, et dans la mesure où une politique d'aménagement des périphéries cherchant à créer de la densité peut s'appuyer sur des transports collectifs. Dans les deux cas, il s'agit de marier politique des transports et politique d'aménagement urbain, ce qui n'est guère pratiqué en France.

## **2 - Une gestion peu évolutive des transports publics urbains**

### *2.1 - Des périmètres générateurs d'effets-frontières*

Les frontières de compétence ont été définies par la Loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 (LOTI), avec la répartition suivante (figure 1) :

-aux Autorités organisatrices urbaines la gestion des transports urbains, l'appartenance des communes aux périmètres de transport urbain (PTU)\* s'effectuant sur la base du volontariat. De ce fait, rares sont les PTU qui correspondent vraiment à l'ensemble de l'aire urbanisée,

-aux départements les transports routiers scolaires et réguliers, en principe intra-départementaux,

-aux régions les transports ferroviaires à courte distance et les transports routiers interdépartementaux.

En principe, mais ce n'est pas explicitement précisé par la Loi, l'État est Autorité organisatrice pour les services routiers et ferroviaires interrégionaux. Dans la pratique, cette prérogative n'a pas été exercée, ce qui pose problème, comme on le verra ensuite, dans le cas de la grande couronne parisienne.

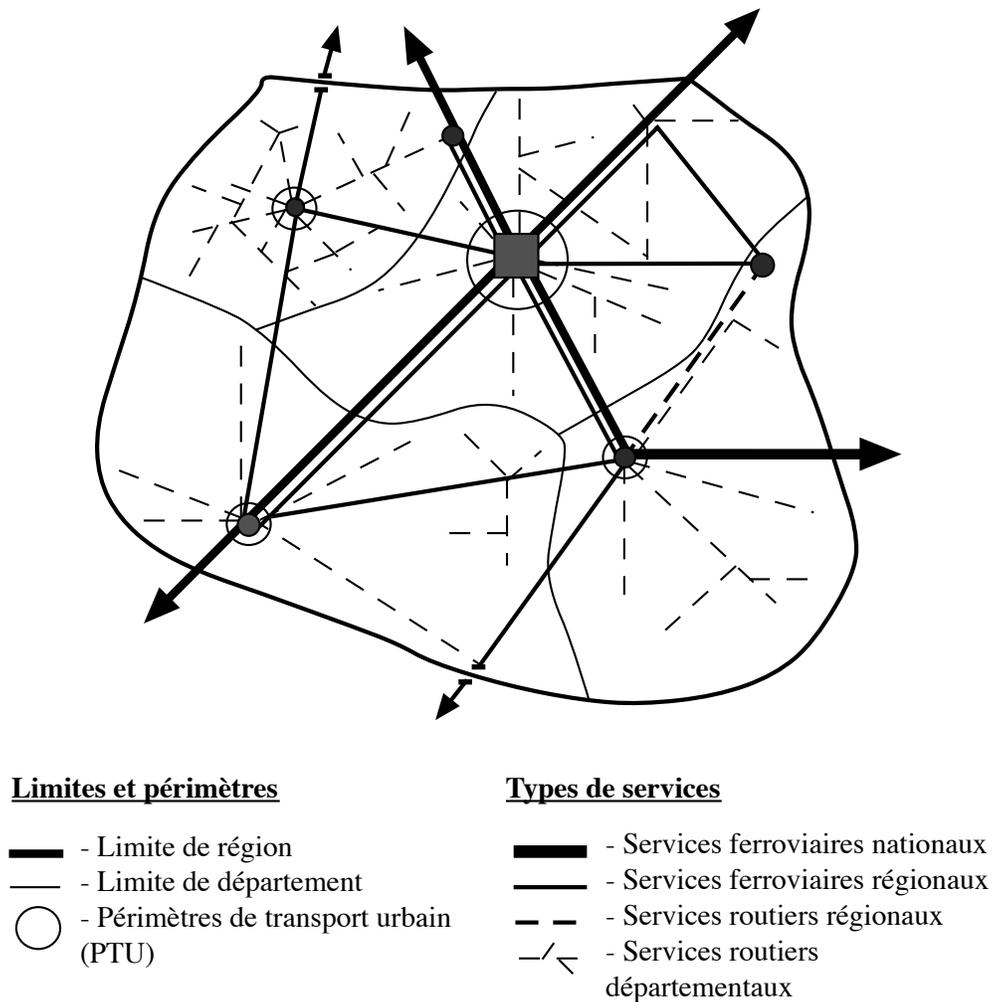
Si des ajustements de frontière ont pu s'effectuer à l'amiable, entre acteurs départementaux forts et régions plus faibles par exemple, les principes de fonctionnement des transports gérés par chaque entité sont très différents (**tableau 1**).

C'est dans les domaines du financement et de la tarification que les différences entre réseaux sont les plus visibles. Le versement transport\* reste une ressource abondante et régulière<sup>2</sup>, qui peut être augmentée en cas d'investissement lourd dans des infrastructures dédiées au transport public. Même si la collectivité doit compléter de façon croissante les financements, ceci ne concerne que les projets lourds dans les agglomérations les plus importantes et non le fonctionnement courant. Pour ce qui concerne la tarification, la souplesse de celle des réseaux urbains n'a d'égale que la rigidité des tarifications SNCF, laquelle est déterminante dans la détermination de produits tarifaires "hybrides" comme les cartes régionales associant train et transports urbains qui ont vu le jour à partir de la fin des années 1980.

---

<sup>2</sup> Elle représentait en 1997 39 % des ressources des réseaux, soit 70% de plus que les recettes commerciales (source : *Mémento des transports publics 1998*, GART & Crédit Local de France).

Figure 1 : représentation schématique des différents niveaux de gestion du transport collectif en France depuis 1982.



Les différentiels de fréquence constituent également un “ point crucial ” de la coexistence entre réseaux. Comment développer de l’intermodalité quand les correspondances ne sont assurées qu’une fois sur dix, voire une fois sur vingt ? Mais il est difficile de proposer des fréquences élevées lorsqu’il n’y a pas de financement dédié. En cela, transports routiers départementaux et régionaux font figure de parents pauvres.

Tableau 1 : Principales différences entre les trois modes opérant en milieu urbanisé

	<b>Transport urbain</b>	<b>transport routier non-urbain</b> (départemental ou régional)	<b>transport ferroviaire régional</b>
<b>Relations entre AO* et exploitant</b>	Appels d'offres réguliers de l'ensemble du réseau  Couverture des déficits d'exploitation par l'AO* dans la quasi-totalité des cas	Appels d'offres réguliers ligne par ligne  Cas de couverture des déficits par l'AO* très rares, avec souvent un plafonnement. Les exploitants doivent souvent équilibrer les comptes.	Pas d'appel d'offres : la SNCF est le seul exploitant possible  Conventionnement possible, modalités en cours de réforme  Couverture des déficits par contribution de l'État, et très marginalement de la Région
<b>Financement des investissements</b>	Versement-transport*, recette fiscale affectée  Participations de l'État pour les projets lourds qu'il a pris en considération	Pas de financement spécifique  Subventionnement par les collectivités possible, mais limité.	Cofinancement Etat-Région ou financement par la seule Région  Réseau Ferré de France* n'intervient que si des gains de productivité importants sont attendus.
<b>Tarifification</b>	Faible prise en charge par l'utilisateur du coût du transport, nombreuses tarifications sociales et nombreuses formules d'abonnement.  Souplesse de la tarification	Prise en charge presque totale du coût par l'utilisateur	Faible prise en charge par l'utilisateur du coût du transport, nombreuses tarifications sociales et nombreuses formules d'abonnement.  Tarification plus rigide qu'en urbain
<b>Exploitation</b>	Monopole d'exploitation au sein du PTU, excepté sur les emprises ferroviaires  Fortes fréquences	Monopole sur une ligne, mais cas de concurrence entre lignes peu différentes possibles  Faibles fréquences	Exploitation par la SNCF  Fréquences faibles à moyennes. Quelques rares cas de cadencement.

Au final, la limite des périmètres de transport urbain (PTU)\* constitue une véritable frontière à caractère discriminant entre un territoire urbain plutôt favorisé avec des investissements lourds, de fortes fréquences et une tarification plutôt avantageuse, et un territoire “ non-urbain ” où les investissements sont rares, les fréquences faibles et la tarification très inégale d'une autorité organisatrice\* à l'autre. Les habitants des périphéries non incluses dans les PTU multiplient les pressions pour bénéficier des avantages de ceux qui vivent à l'intérieur, avec des réussites très inégales.

## 2.2 - Juxtaposition et superposition de compétences

Mais il n'y a pas que la limite externe des périmètres de transports urbains\* qui pose problème : à la juxtaposition de territoires de gestion des réseaux décrite se superpose une superposition des

compétences au sein de l'espace urbain. En effet, transports ferroviaires régionaux et transports routiers départementaux entrent dans le territoire urbain. Ils peuvent participer à la desserte des périphéries proches ou plus lointaines. Mais ils ne peuvent prétendre en principe au financement des transports urbains, même s'ils assurent des services d'utilité comparable.

Pour ce qui concerne les services routiers non urbains, la règle qui s'applique est celle de **l'interdiction de trafic local** : les transporteurs ne peuvent pas embarquer des voyageurs effectuant un parcours interne au PTU\*. Ils peuvent par contre embarquer au sein du périmètre de transports urbains des voyageurs en sortant et effectuer l'opération symétrique, ce qui permet tout de même de marquer plusieurs arrêts au sein de l'agglomération.

Ces dernières années, les transports urbains et non urbains ont pu se rapprocher pour différentes raisons :

-les transporteurs routiers non urbains se sont intéressés aux franges urbaines non incluses dans les PTU\*, recherchant dans ces zones la clientèle qu'ils perdaient progressivement dans l'espace rural, avec une certaine intensification des services ;

-les AO\* urbaines ont vu l'intérêt qu'elles pouvaient retirer d'une complémentarité avec les lignes départementales, en les utilisant par exemple comme services directs avec peu d'arrêts. Les interdictions de trafic local ont ainsi régressé dans des agglomérations comme Lyon, Annecy ou Angoulême, remplacées par un partenariat entre les deux AO\* responsables ;

-Enfin, et ce n'est pas négligeable, l'épisode de concentration intense du secteur du transport de voyageurs, avec la constitution progressive de grands groupes comme VIA-GTI ou CGEA, a permis dans les cas où services urbains et services départementaux pouvaient être assurés par des transporteurs du même groupe, de créer des synergies, y compris par l'affrètement du transporteur non-urbain (dont les salariés ont des salaires inférieurs) par le transporteur urbain. La solution de l'affrètement a pu être aussi adoptée en cas d'extension du périmètre de transports urbains se faisant au détriment du transporteur interurbain.

Les relations entre les transports urbains et les transports ferroviaires sont plus complexes, dans la mesure où leurs modes de fonctionnement sont très différents. Cela tient à la fois au mode de financement, à la rigidité de la tarification SNCF (décidée en grande partie par l'État qui compense une grande partie du déficit d'exploitation) et à une gestion du réseau ferré qui a longtemps privilégié l'intervilles au détriment de la desserte des banlieues et auroles périurbaines, y compris dans de très grandes villes comme Lyon ou Marseille. Le différentiel de fréquence entre aussi en jeu car il n'est pas rare de trouver des lignes régionales à moins de cinq allers-retours par jour.

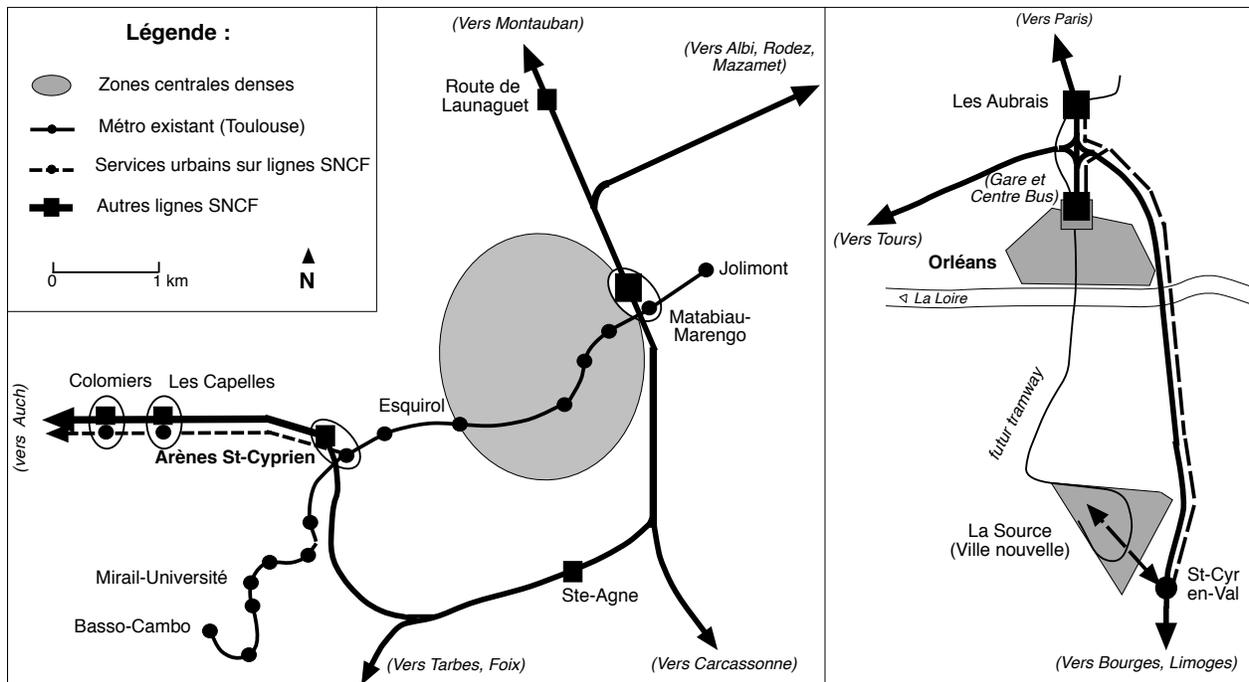
Créer des synergies entre les deux réseaux oblige donc à renforcer la desserte ferroviaire périurbaine. Ce parti a été pris par quelques rares régions comme Midi-Pyrénées qui renforçait les dessertes autour de Toulouse dès le début des années 1980 ou Nord - Pas de Calais qui a développé une offre périurbaine autour de Lille dès 1978, mais sans véritable intégration (tarifaire ou autre) au réseau urbain dans les deux cas. On peut même dire dans le cas de Lille que le métro de cette agglomération a été développé contre le chemin de fer.

La période récente a vu un faible nombre de rapprochements comme ceux qui se sont opérés à Toulouse et à Orléans (**figure 2**). Dans le premier cas, l'AO\* urbaine affrète des trains SNCF sur la ligne Toulouse-Colomiers (baptisée Ligne C du métro). Dans le second cas, le recours au train régional permet, en attendant le tramway urbain, de rapprocher le centre de l'agglomération

d'Orléans de la ville nouvelle satellite de La Source (située 10 km au Sud) avec un enchaînement train + bus.

La promotion depuis quelques années de tramways “hybrides” pouvant passer d’un réseau urbain à un réseau ferré régional conduira forcément à des synergies plus poussées (voir *infra*). Mais pour cela, un rapprochement entre Autorités organisatrices\* (ce que Francis Beaucire (1997) qualifie d’“interterritorialité”) apparaît de plus en plus nécessaire.

Figure 2 : Deux exemples de rapprochement entre réseaux urbains et réseaux ferrés régionaux par affrètement de trains par l'autorité organisatrice urbaine : Toulouse et Orléans



### 3 - Entre solutions partielles et questions sans réponse

La question de l’unité de gestion des transports dans l’ensemble du territoire urbanisé (ou dépendant d’une agglomération) est délicate à résoudre. Elle remet en cause au moins partiellement la répartition de compétences de la Loi de 1982, et l’hétérogénéité des modes de fonctionnement des différents réseaux impliqués.

Les problèmes ne se posent évidemment pas à la même échelle, et nous verrons sans surprise en fin de partie que c’est la plus importante agglomération du pays qui en génère le plus, sans perspective vraiment encourageante pour l’avenir dans la mesure où aucun acteur politique n’a vraiment l’intention de modifier le paysage institutionnel ou de procéder à un redécoupage des périmètres de gestion.

#### 3.1 - Quelques solutions transitoires plus ou moins satisfaisantes

Dans le cadre actuel tel que nous venons de le décrire rapidement, l’alternative majeure réside entre la modification des limites des périmètres et une plus grande “porosité” de ces derniers.

**L’extension des PTU\*** est la solution la plus simple en apparence et la plus pratiquée dans la première moitié des années 1990. Il suffit d’intégrer à leur demande les communes périurbaines

au fur et à mesure de la progression du front d'urbanisation. Mais c'est une solution coûteuse à l'usage, car l'allongement des lignes urbaines a un coût qui doit être impérativement compensé par des ressources supplémentaires (versement transport collecté dans les communes nouvellement adhérentes ou contribution de ces dernières). Elle permet éventuellement de rattraper des entreprises exurbanisées pour échapper au versement transport, mais les inconvénients sont généralement supérieurs aux avantages. Par ailleurs, l'exploitation de lignes longues se révèle moins fiable et il est difficile de ne pas concéder aux Maires des communes nouvellement desservies des circuits de desserte quasi-exhaustive dans un contexte de densités qui restent globalement faibles. Dans certaines régions à forte densité de villes comme le Nord - Pas de Calais, un phénomène de " coalescence " des PTU a pu être observé : ils finissent par se rejoindre.

Dans quelques configurations institutionnelles favorables, des autorités organisatrices de bonne volonté ont pu concevoir des montages permettant de satisfaire des habitants périurbains découvrant un peu tard qu'ils s'étaient installés du mauvais côté de la frontière :

-**tarifications combinées** : la gamme est devenue de plus en plus étoffée au fil du temps, sans toutefois lever l'ensemble des contraintes inhérentes à des différences trop importantes entre systèmes. Il est possible de trouver des cartes associant un abonnement hebdomadaire de travail SNCF (un aller-retour quotidien autorisé sur 6 jours) et un abonnement urbain (libre-circulation), certains titres communs entre réseau urbain et lignes départementales<sup>3</sup>, l'acceptation des titres urbains par les autocars départementaux ou par les trains régionaux au sein du PTU\*, etc. Les modalités de compensation et de commercialisation ne sont pas toujours simples à définir, et la clientèle constate toujours des différences de traitement d'un réseau à l'autre (notamment en termes de fréquence). Cela dit, ces tentatives constituent autant de pas dans la bonne direction ;

- **conventions multipartites** : cette solution a l'avantage d'être plutôt légère et réversible. Les autorités organisatrices signataires s'entendent généralement sur des mesures tarifaires et organisationnelles permettant de minimiser les écarts entre zones urbaine et non urbaine. Un exemple récent est la tarification multimodale " Unipass " mise en place au 1er avril 1999 dans la partie Nord-Ouest de l'agglomération de Rennes. Associant trois partenaires (le District de Rennes, le Département d'Ille-et-Vilaine et la Région Bretagne), elle permet avec un seul billet de voyager sur les services qu'ils organisent, la tarification étant intégrée (trois zones tarifaires ont été définies, dont la première correspond au PTU actuel). C'est ce type de solution institutionnelle qui devrait être retenu pour les tramways d'interconnexion\* à venir dans les agglomérations de Nantes et de Strasbourg.

-**constitution de syndicats mixtes\***: c'est une solution institutionnelle lourde que toutes les collectivités impliquées ne voient pas forcément d'un bon œil, mais qui permet de mieux gérer une éventuelle compensation des charges et des recettes en cas de mise en place d'une tarification intégrée. Cette voie devrait être prochainement suivie par plusieurs collectivités de la Région Poitou-Charentes pour la mise en place d'une communauté tarifaire associant les réseaux urbains de La Rochelle, Saintes, les transports départementaux de Charente-Maritime et les services SNCF régionaux sur La Rochelle-Saintes-Royan ;

---

<sup>3</sup> Lesquels se présentent parfois sous la forme de deux tickets distincts attachés ensemble, faute d'harmonisation des systèmes de billetterie.

Cette liste ne prétend pas être exhaustive, mais elle montre une gradation intéressante entre une solution purement technique (mise bout à bout des tarifications des différents réseaux sur un titre unique) et une solution avant tout institutionnelle corrélée à un changement d'échelle dans la gestion des réseaux.

### *3.2 - Une innovation technique change la donne : le tramway d'interconnexion\**

Cette innovation est d'origine allemande, et elle a fait forte impression en France lorsque l'expérience de Karlsruhe a été connue. Longtemps refusée par la SNCF du fait de la légèreté et de la faible résistance aux chocs du matériel tramway par rapport au matériel ferroviaire classique, elle connaît un grand engouement avec au moins cinq agglomérations candidates à son développement : Mulhouse, Strasbourg, Orléans, Nantes et Rouen. On peut considérer aujourd'hui que la SNCF est désormais favorable au développement du tram-train, avec le développement d'une Direction déléguée au Périurbain.

Mais le développement du tramway d'interconnexion pose des problèmes institutionnels à régler avant la mise en service, comme nous avons pu le constater dans le cas de Nantes, où devraient coexister les cas de figure suivants :

- un prolongement de ligne de tramway sur une voie ferrée SNCF ouverte seulement au trafic fret ;
- deux projets de “ lignes ferroviaires urbaines ” sur voies SNCF.

Le premier cas multiplie les acteurs institutionnels car le projet sort des limites du périmètre de transports urbains. Si le District de l'agglomération nantaise (AO\* urbaine) entend financer l'opération, il doit avoir l'accord préalable de la Région Pays-de-Loire (les infrastructures ferroviaires relèvent de sa compétence, même si elles ne sont pas exploitées en trafic voyageurs) et du Département de Loire-Atlantique (les services réguliers hors du PTU\* relèvent de sa compétence). Les deux conventions nécessaires pour réaliser les travaux et pour organiser l'exploitation mobilisent le District, l'exploitant du réseau urbain, la SNCF et le Réseau ferré de France\* qui gère le patrimoine ferroviaire. Ce jeu d'acteurs complexe explique pour une bonne part le retard pris par les différents projets.

La multiplication des projets risque donc d'amener à des recompositions institutionnelles et organisationnelles dont l'ampleur reste à déterminer. C'est d'autant plus souhaitable que le tramway d'interconnexion peut constituer un bon vecteur pour une politique de densification des périphéries desservies.

### *3.3 - Un problème sans solution : les franges de l'agglomération parisienne*

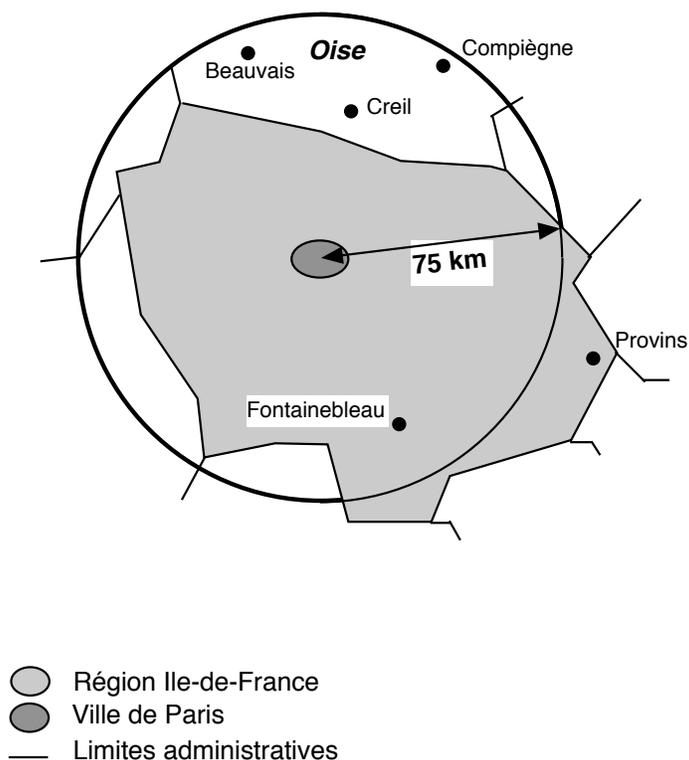
L'échelle de l'agglomération parisienne conduit à des longueurs de déplacement proportionnellement plus importantes que celles observées dans les autres grandes agglomérations françaises. Les problèmes d'organisation de transports collectifs susceptibles de répondre à cette mobilité à longue distance s'en trouvent exacerbés dans la mesure où l'on se situe à une échelle interrégionale. Il en est bien entendu de même pour la tarification de cette catégorie de déplacements, une pression sociale forte s'exerçant de surcroît pour obtenir des prix plus avantageux que ceux actuellement pratiqués dès que l'on franchit les limites de la région Île-de-France.

Les effectifs de migrants quotidiens concernés sont estimés actuellement par la SNCF à 160000, tous modes confondus. Ils ne représentaient que 60000 unités en 1968. Le recensement de 1990,

seule source encore disponible pour l'instant en attendant les résultats de celui qui est actuellement en cours, montre que le tiers de ce flux provient d'un seul département, l'Oise, qui a le malheur d'avoir sa limite méridionale à 40 km de la capitale (**figure 3**), ce qui pénalise des villes comme Creil par rapport à Fontainebleau ou à Provins, villes situées quant à elles du bon côté de la limite tout en étant plus loin de Paris (respectivement à 55 et à 95 km).

Le choix modal paraît être fonction de la distance à Paris. Les migrants effectuant les parcours les plus longs privilégient le transport collectif, choisi en raison de la relative régularité des services, et surtout de la possibilité d'occuper le temps de trajet à des activités autres que la conduite. D'où une part de marché du train estimée entre 35% et 40% du total. La voiture individuelle n'est utilisée que pour les rabattements sur la gare la plus proche ou sur les terminus des lignes de la banlieue parisienne (comme Étampes, Boissy-Saint-Léger, Chantilly, Mitry-Claye, Persan-Beaumont, etc.). De ce fait, la stratégie de localisation prend en compte la qualité des services ferroviaires existants, sans spéculer sur des modifications à venir de la desserte.

*Figure 3 : Un effet de frontière qui varie fortement selon les directions : les limites de la région Île-de-France*



L'organisation des services ferroviaires destinés à satisfaire cette demande n'est pas du ressort d'une seule autorité organisatrice. Trois institutions ou collectivités concourent à la desserte des franges péri-franciliennes : le Syndicat des Transports Parisiens (STP)\*, dont de nombreux trains sont prolongés jusqu'à des terminus techniques situés hors de l'Île-de-France (comme Montargis, Creil, Dreux ou Château-Thierry), les Régions limitrophes de cette dernière dans le cadre de leur conventionnement avec la SNCF sous le label TER et la SNCF elle-même avec ses trains de

Grandes Lignes<sup>4</sup>. Il en résulte une offre très hétérogène dans tous les domaines : temps de parcours, confort, fréquences voire tarification.

De plus, les stratégies et les intérêts de ces trois acteurs ne sont pas forcément convergents, notamment lorsque la répartition des sillons\* sur les sections de lignes saturées proches de Paris pose problème. Le STP\* a tendance à considérer ses trains comme prioritaires et l'activité Grandes Lignes de la SNCF tente de préserver l'accès de ses trains à Paris, en privilégiant les services à grand parcours, jugés plus rémunérateurs. Si l'on ajoute à cela la stratégie "expansionniste" de certaines Régions comme le Centre, qui cherchent à développer leurs relations avec Paris et à contrôler la totalité de l'offre sur des axes importants (Paris - Chartres ou Paris - Orléans), il en résulte une situation peu évidente. La tendance générale est cependant à une augmentation du nombre de services et à une amélioration progressive du confort, certaines lignes étant plus favorisées que d'autres.

Dans le domaine de la tarification, le "mur tarifaire" entre la région des transports parisiens où la Carte Orange\* est très avantageuse, et les axes au-delà soumis à l'Abonnement hebdomadaire de travail (jusqu'à 75 km de Paris) et aux abonnements commerciaux de la SNCF, est un puissant motif de revendication. Mais ce problème ne peut être résolu par extension de la tarification Carte Orange\*, ainsi que le demandent de nombreux utilisateurs, du fait du coût prohibitif d'une telle mesure. Une réflexion est actuellement en cours au sein de la SNCF pour atténuer cet effet de frontière défavorable à l'usage des transports collectifs, du moins pour les tronçons transfrontaliers, et source de fraude à grande échelle<sup>5</sup>. Il faut dire à la décharge des contrevenants que l'effet de seuil tarifaire est impressionnant : l'écart peut aller de un à presque trois pour le coût au kilomètre parcouru.

Cela dit, aucun gestionnaire n'émerge à l'échelle la plus adéquate (interrégionale). L'État encourage la coopération entre autorités organisatrices\* et refuse de créer une entité suprarégionale dans laquelle il aurait une place logique. De plus, seule la dimension transport est évoquée alors que la gestion de l'espace et de la croissance de l'agglomération parisienne devraient faire l'objet d'une politique à laquelle celle des transports serait subordonnée. Il n'en est rien, et les cadres de dialogue qui avaient été créés en 1993-94 à l'occasion du lancement d'un éphémère "grand chantier" du "grand Bassin parisien" par les services de l'État (Contrat de plan interrégional, Conseil d'aménagement du Bassin parisien, Mission grand Bassin parisien) sont semble-t-il voués à une proche disparition.

## Conclusion

Les problèmes d'organisation des transports dans l'espace périurbain français sont très révélateurs de la différenciation croissante relevée en son temps par Gabriel Dupuy (1991) entre la "territorialité aréolaire" du maillage territorial (un espace, un gestionnaire, des frontières) et la "territorialité réticulaire" induite par la pratique quotidienne des réseaux. Dans la mesure où

---

<sup>4</sup> Il s'agit soit de trains à grand parcours marquant un ou plusieurs arrêts en province proche (par exemple un Toulouse - Paris desservant Vierzon et Orléans), soit de missions spécifiques ne dépassant pas les Régions limitrophes de l'agglomération parisienne (Paris - Amiens, Paris - Tours, Paris - Reims, etc.).

<sup>5</sup> La fraude a atteint une telle ampleur sur la ligne Paris-Dreux (cette dernière ville est 7 km au-delà de la distance maximale pour que l'abonnement hebdomadaire de travail s'applique) que la Région Centre refuse de prendre en charge les trains qui y circulent.

on a laissé les effets du réseau routier<sup>6</sup> jouer à plein en ne régulant pas les implantations des ménages et en ne recherchant pas une certaine densité urbaine, les limites communales ou d'entités supra-communales n'ont guère plus de sens pour le citoyen, qui ne comprend pas que des effets de frontière ne se manifestent que pour l'organisation des transports collectifs.

La demande sociale pour un dépassement des périmètres est donc forte, avec un fort sentiment d'injustice relayé par de nombreux élus. On peut cependant se demander si le fait de se contenter de répondre à cette demande ne constituerait pas un nouvel acte de non-gestion des villes, et si le moment n'est pas venu d'engager une réflexion sur la forme urbaine souhaitable avant de parler des modalités de gestion des transports.

## **Bibliographie**

- BAUER, G., ROUX, J.-M. (1976), *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Seuil.
- BEAUCIRE, Francis, EMANGARD, Pierre-Henri, ALLARD, Marc (1997), " Les déplacements domicile-travail dans l'archipel nantais ", *Transports Urbains*, n° 96, juillet-septembre, pp. 5-12.
- BEAUCIRE, Francis (1997), " La famille des "inter" : sous des termes "mode", de nouvelles façons de voir ", *transports Urbains*, n° 97, octobre-décembre, pp. 3-4.
- BIEBER, Alain, MASSOT, Marie-Hélène, ORFEUIL, Jean-Pierre (1992), *Trois futuribles pour la mobilité quotidienne*, INRETS, Synthèse n° 19.
- DÉZERT, Bernard, METTON, Alain, STEINBERG, Jean (1991), *La périurbanisation en France*, Paris, SEDES & CDU.
- DUBOIS-TAINE, Geneviève, CHALAS, Yves (Dir.)(1997), *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.
- DUPUY, Gabriel (1991), *L'Urbanisme des réseaux, théories et méthodes*, Paris, Armand Colin, Collection U Géographie.
- EMANGARD, Pierre-Henri, (1990), *L'efficacité commerciale et financière des transports publics urbains provinciaux* (Thèse de doctorat en transport), ENPC, Paris.

---

<sup>6</sup> Réseaux dont on notera que les frontières entre gestionnaires différents sont parfaitement transparentes pour l'automobiliste, lequel passe d'une route nationale à un chemin communal sans grand effort.

## Glossaire

*Autorité organisatrice (AO)* : terme officiel pour désigner l'autorité politique responsable d'un réseau de transport donné. Une Autorité organisatrice a le pouvoir de décider de la nature des services de transport, de passer des contrats d'exploitation ou des conventions avec les entreprises de transport et de fixer les conditions de sa participation financière aux déficits des services.

*Carte Orange* : créée en 1975, c'est un abonnement forfaitaire libre-circulation à la semaine, au mois ou à l'année (*Carte Intégrale* pour cette dernière durée) au prix très avantageux car l'Etat et les entreprises (par le versement transport\*) contribuent à son financement.

*Périmètre de transports urbains (PTU)* : terme officiel pour désigner le territoire sur lequel l'autorité organisatrice urbaine a compétence. Il s'agit du territoire d'une (cas rare) ou plusieurs communes. Dans ce dernier cas, les communes doivent constituer une entité supracommunale (syndicat de communes, district, communauté urbaine, etc.) à laquelle elles doivent déléguer au moins leur compétence transport.

*Réseau Ferré de France (RFF)* : gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, en application de la directive européenne 91/440. Il a été mis en place en 1997.

*Sillon* : droit de passage d'un train (équivalent au terme anglais " slot ").

*Syndicat mixte* : institution regroupant des collectivités territoriales de niveaux différents. En général, les syndicats mixtes associent communes et départements, mais toutes les combinaisons sont théoriquement possibles.

*Syndicat des transports parisiens (STP)* : Autorité organisatrice de l'ensemble des transports de la région Île-de-France (autobus, métro, trains de banlieue, etc.), rassemblant à parité (50/50%) des représentants des 8 départements et de l'État. Son statut particulier tient à l'importance des investissements réalisés par l'Etat depuis les années 1960. Une réforme du STP visant à introduire la Région est actuellement en cours.

*Tramway d'interconnexion* (ou train-tram) : tramway assurant un service urbain en centre ville et un service périurbain sur une voie ferrée du réseau national en périphérie. Les premiers cas de ce type ont été observés en Allemagne (Karlsruhe, Sarrebrücken). Des projets existent en France à Nantes, Mulhouse, Orléans et Strasbourg.

*Versement transport* : taxe au profit de l'Autorité organisatrice urbaine, assise sur les salaires versés par les entreprises de plus de 9 salariés localisées au sein d'un PTU de plus de 20000 habitants. C'est de loin la ressource la plus importante du transport public urbain français. Le taux est généralement plafonné à 1%, sauf si un projet lourd (tramway, métro, etc.) est en cours, auquel cas il peut s'élever à 1,75%.