



HAL
open science

Île-de-France : les départements s'impliquent dans les transports collectifs

Pierre Zembri

► **To cite this version:**

Pierre Zembri. Île-de-France : les départements s'impliquent dans les transports collectifs. Transports urbains : mobilité, réseaux, territoires, 1996, 90, pp.23-28. hal-01977114

HAL Id: hal-01977114

<https://enpc.hal.science/hal-01977114v1>

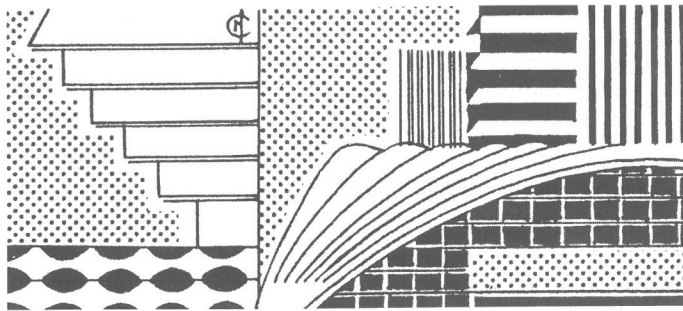
Submitted on 10 Jan 2019

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.

Île-de-France les départements s'impliquent dans les transports collectifs

par Pierre ZEMBRI, Maître de conférences
à l'Université de Cergy-Pontoise (1)



Le fait majeur de ces dernières années est l'émergence, dans le paysage des transports collectifs de l'Île-de-France (lui-même en voie de mutation), de collectivités départementales soucieuses d'intervenir de façon croissante dans l'organisation des réseaux sur leur territoire. Cette évolution n'est pas sans conséquences sur leurs relations avec les exploitants de réseaux, plutôt habitués jusque-là à agir selon leur logique propre.

Les départements de la grande couronne sont ceux qui s'investissent le plus dans leurs transports. Ils viennent pallier un retard important pris en raison du maintien des dispositions du décret de 1949. Mais, si les actions commencent à atteindre leur rythme de croisière, ils ne se sont pas encore dotés de toutes les capacités d'expertise nécessaires. Les services transports restent à de rares exceptions près embryonnaires, et ont une tonalité plus administrative qu'opérationnelle.

Introduction

Les départements sont jusque-là bien peu intervenus dans le développement et la gestion des réseaux de transport franciliens, malgré leur représentation au sein du *Syndicat des transports parisiens* (un représentant par département). Leur contribution avait été jusque là d'ordre financier, avec une contribution minoritaire (l'État contribue à hauteur de 70 %) à la subvention d'équilibre versée aux transporteurs.

Depuis une dizaine d'années, on observe une volonté clairement affichée de la part de certains Conseils généraux de dépasser ce rôle de financeur passif, d'intervenir directement dans la défini-

tion de l'offre de transport collectif non scolaire et de lui faire jouer un rôle structurant et unifiant dans l'organisation de territoires départementaux bien peu individualisés.

Nous avons cherché à mesurer dans un premier temps cette implication (quelles modalités d'intervention et dans quels buts, quelles structures sont mobilisées, à quel type d'expertise il est fait appel). Nous avons ensuite envisagé ses conséquences sur les relations avec les exploitants, et plus particulièrement avec la RATP qui pousse depuis quelques années ses pions en grande couronne, domaine jusque là réservé d'une kyrielle de petits transporteurs privés, et désormais terrain privilégié d'action pour les grands groupes français de transport urbain.

1. Les conditions d'une émergence tardive

1.1 Une agglomération qui déborde des cadres de gestion traditionnels

Depuis une vingtaine d'années, la population de Paris et des départements de première couronne a tendance à se stabiliser, voire à baisser légèrement (entre 1975 et 1990, Paris aura perdu 137 000 habitants). Parallèlement, la seconde couronne connaît une croissance soutenue, avec un gain de près d'un million d'habitants entre 1975 et 1990. Enfin, le dynamisme de cette aurole périphérique passe en les ignorant superbement les limites administratives de la région Île-de-France, débordant notamment vers le nord (Vallée de l'Oise), vers le sud (Gâtinais) et vers l'ouest (Eure-et-Loir, Eure).

Ce desserrement des habitants s'accompagne d'un mouvement similaire pour les emplois. Ainsi, la zone centrale a perdu 190 000 emplois entre 1975 et 1987, alors que la grande couronne connaissait 217 000 créations ou transferts d'emplois. Il y a donc transfert durable de substance entre le centre et les périphéries régionales (2).

Ces évolutions conduisent aujourd'hui l'État et la Région Île-de-

France à raisonner à une échelle supérieure, celle du grand Bassin parisien (incluant les sept Régions limitrophes). Concernant la gestion des transports, certains projets d'infrastructures pren-

Fig. 1. «Ainsi la zone centrale a perdu 190 000 emplois alors que la grande couronne connaissait 217 000 créations ou transferts d'emplois. Il y a donc transfert durable de substance entre le centre et les périphéries régionales». Zone d'activités et de commerces de Paris-Nord II (photo A. Sutter).



(1) Cet article synthétise une série d'enquêtes effectuées par le Groupement de recherches "Réseaux" du CNRS en 1994, lesquelles ont donné lieu à un rapport de recherches réalisé sous la direction de Jean-Marc Offner et intitulé : Les capacités d'expertise "Transport" des collectivités territoriales en Île-de-France, Noisy-le-Grand, GDR "Réseaux", septembre 1994, 135 p.

(2) Pour en savoir plus, voir Philippe Benoît, Jean-Marc Benoît, François Belanger et Bruno Marzloff : Paris 1995, le grand desserrement ; enquête sur 11 millions de Franciliens, Éd. Romillat, 1993, 301 p.

nent en compte l'accès aux pôles périphériques de la région-capitale à partir de la province proche (cf. les tangentes SNCF du projet *Lutèce*). Dans une première étape, survenue en 1991, la compétence du STP, jusqu'alors limitée à un rayon d'une cinquantaine de kilomètres autour du centre de Paris, avait été étendue à l'ensemble de l'Île-de-France. Mais il n'est pas question pour l'instant (la charge financière conséquente serait trop forte) d'étendre cette compétence au-delà des limites régionales, alors que des pressions pour une extension de la *Carte Orange* à des départements limitrophes (l'Oise par exemple) se font de plus en plus sentir.

1.2 Un système grippé en attente d'une hypothétique réforme

Les transports collectifs de l'agglomération parisienne sont gérés selon des modalités exorbitantes du droit commun. On y remarque notamment une très forte tutelle de l'État. Cette implication est reflétée entre autres par la composition du Syndicat des transports parisiens, autorité organisatrice créée en 1959, ayant autorité depuis 1991 sur l'ensemble de la Région Île-de-France : sur 24 membres, 12 représentent les ministères de tutelle (Économie, Équipement et Transports, Intérieur, etc.). La Région n'y est pas représentée, alors qu'elle contribue pour une part non négligeable aux investissements dans les infrastructures.

Le Syndicat des transports parisiens

Les missions du STP sont multiples. Elles illustrent la prégnance de cette institution très centralisée sur la gestion des transports en Île-de-France :

- *organisation des réseaux de transport* : le STP décide, sur demande des transporteurs, de créer des lignes ou de modifier la consistance de leur desserte, dans un souci constant de cohérence globale du "réseau de réseaux" francilien ;
- *adaptation de l'offre*, amélioration de l'attractivité, de la performance, la sécurité et l'accessibilité des transports publics pour toutes les catégories d'utilisateurs ; cela inclut l'optimisation des correspondances, la programmation des parcs-relais de stationnement ou l'information multimodale des voyageurs ;
- *fixation des tarifs, répartition des recettes* des titres multimodaux (dont la célèbre *Carte Orange*, créée en 1975) entre les transporteurs, et gestion des ressources du versement de transport (instauré dès 1971 dans la Région des transports parisiens). Le STP propose de surcroît l'affectation à la RATP et à la SNCF d'une indemnité compensatrice, destinée à combler la différence entre le coût réel des transports publics et les recettes tarifaires. Enfin, le STP approuve les budgets et comptes d'exploitation de la RATP, et donne son avis sur ceux de la SNCF Île-de-France.

Le STP dispose de ses propres services techniques qui mènent et coordonnent des études sur l'évolution du système. Ils assurent aussi le suivi de la qualité de service grâce à une batterie d'indicateurs définis en concertation avec les entreprises de transport.

Cette organisation est passée au travers de cinq projets de réforme successifs en 1971, 1976, 1979, 1984 et 1987 (3). L'Île-de-France est restée en dehors du champ d'application de la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), laquelle renvoie dans son article 46 à des dispositions législatives spéciales. On attribue généralement les échecs des tentatives de réforme à l'ampleur des problèmes (masses financières en jeu, relation entre l'État et la Région) et aux calendriers électoraux. Quoi qu'il en soit, dans le domaine des transports routiers de voyageurs, c'est le décret de 1949 sur les transports à courte distance qui continue à s'appliquer, avec pour conséquences des droits quasi imprescriptibles pour les transporteurs en place, et de nombreuses interdictions de trafic local s'appliquant aux lignes créées ultérieurement par les entreprises les plus dynamiques.

(3) Pour plus de détails, on pourra se reporter à l'étude de Hasni Jeridi : Histoire de la non-réforme du Syndicat des transports parisiens, Noisy-le-Grand, GDR "Réseaux", juillet 1992, 54 p.

Malgré les nombreux problèmes pratiques qui se manifestent avec de plus en plus d'acuité, l'État tarde à se désengager et la Région ne marque pas de volonté d'affirmation claire. Le *statu quo* risque donc de se prolonger pour quelque temps encore...

1.3 Des collectivités en quête d'affirmation

La fausse instabilité des relations entre l'État et la Région masque une dynamique probablement plus lourde de conséquences pour les transporteurs en place qu'une réforme du STP : l'intérêt croissant des départements – et plus accessoirement des communes – pour les questions de transports et déplacements, et ce malgré leur rôle marginal dans l'organisation actuelle.

• **Les départements**, dans une conjoncture délicate pour l'ensemble des finances locales, possèdent des capacités d'intervention financière non négligeables. Ils développent par ailleurs, comme nous le verrons plus loin, au sein de leurs services techniques ou plus indirectement (sociétés d'économie mixte, bureaux d'études), de réelles capacités d'expertise. Enfin, ils tentent avec un succès croissant de donner une réalité géographique et économique à des entités administratives issues d'un découpage très artificiel en 1964. Les réseaux de transport constituent à cet égard, pour reprendre les termes de Jean-Marc Offner, «un bon outil d'articulation entre territoires institutionnels et territoires fonctionnels». En d'autres termes, les transports collectifs peuvent servir d'outils de cohésion et de structuration de l'espace départemental. Ils peuvent également constituer un support d'image idéal pour des collectivités désireuses de dépasser le stéréotype de la banlieue, avec toutes les connotations négatives qui s'y rattachent.

• **Les communes** de l'Île-de-France sont moins riches que les conseils généraux, mais elles n'en tiennent pas moins à exploiter au mieux les compétences qui leur ont été attribuées par les lois de décentralisation. Elles n'ignorent pas de surcroît que le transport collectif est l'affaire des communes ou des groupements de communes en province. Elles sont par ailleurs soumises à des pressions croissantes de la part de leurs administrés qui comptent sur elles pour résoudre leurs problèmes de déplacement, et qui ignorent en règle générale la compétence générale du STP sur les transports collectifs franciliens, incluant la petite ligne suburbaine plus ou moins intercommunale qui les dessert. Si toutes les communes ne réagissent pas de la même manière, certaines d'entre elles commencent à travailler ensemble, notamment dans le cadre de regroupements intercommunaux d'études motivés par la préparation du nouveau *Schéma directeur régional (SDRIF)*, qui paraissent pouvoir amorcer des opérations effectives.

Fig. 2. «Les transports collectifs peuvent servir d'outils de cohésion et de structuration de l'espace départemental. Ils peuvent également constituer un support d'image idéal pour les collectivités désireuses de dépasser le stéréotype de la banlieue». À la Courneuve, autobus de la société TRA, financée en partie par le conseil général de Seine-St-Denis (photo A. Sutter).



2. Une implication croissante mais d'inégale intensité

2.1 Les départements de première couronne mettent l'accent sur les infrastructures lourdes

Ils s'estiment surtout chargés du suivi assez lointain de l'évolution des réseaux existants, et de l'impulsion, voire du co-financement, de projets de sites propres lourds (développement d'un réseau de tramways, prolongements de lignes de métro, *Trans-Val-de-Marne, Orbitale, Muse*, etc.), en s'adressant aux deux grands exploitants présents sur leur territoire : la SNCF et la RATP, interlocuteurs "naturels" de ces départements. Pour le reste, ils n'estiment avoir que des avis à donner sur des dossiers soumis par le STP.

La Seine-Saint-Denis ajoute à ce rôle celui d'organisateur d'un réseau départemental de transport collectif routier, par le biais d'un conventionnement tripartite original RATP-TRA (Groupe CGEA)-Département, intervenu pour la première fois en 1983, et aux termes duquel les rôles de chaque partenaire sont ainsi définis :

- TRA fournit le matériel roulant ainsi que les agents de conduite ;
- la RATP est chargée de la gestion et du suivi du réseau, par délégation du département ;
- le Conseil général intervient comme financeur (indemnité forfaitaire annuelle voisine de 13 millions de francs). Il décide éga-

lement des aménagements de service, sous réserve bien entendu de l'approbation du STP. Il assure également la maîtrise d'ouvrage de divers travaux de voirie destinés à favoriser la circulation des transports collectifs.

À l'échéance, fin 1992, de la convention de 1983, le Conseil général a voulu s'impliquer plus fortement en créant une société d'économie mixte (TRANSEM 93) ayant pour mandat de jouer le rôle d'exploitant auparavant dévolu à la RATP, dans le cadre d'un nouveau conventionnement avec la seule société TRA. L'opposition du STP à ce type de montage a conduit à un blocage et à la reconduction - en attendant mieux - de l'ancienne convention par avenants successifs de courte durée.

2.2 Les départements de grande couronne complètent des réseaux au maillage insuffisant

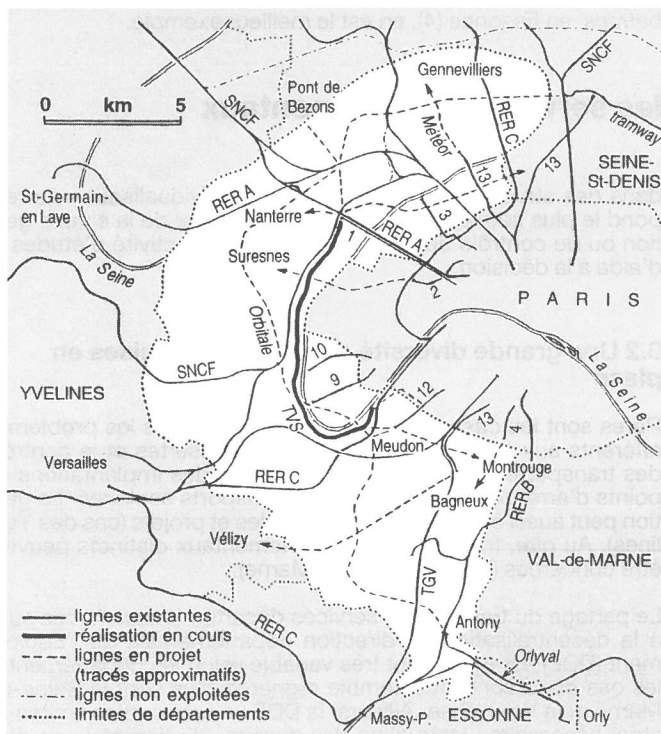
Tout reste à organiser dans des périphéries en voie d'urbanisation rapide, et au sein de territoires institutionnels récemment autonomisés et non encore structurés selon une logique interne. Il s'agit de créer des liaisons pour relier entre eux les principaux pôles économiques du département, pôles souvent récents et pour la desserte desquels l'accent a été mis jusque-là sur les relations avec Paris.

Il est bien sûr question d'axes lourds (Cergy - Roissy ou Melun-

Hauts-de-Seine : une politique volontariste

Le département des Hauts-de-Seine mène une politique très volontariste en matière de transport, visant à créer des maillages routier et ferré performants. Il s'agit d'une part d'offrir une alternative à la voiture individuelle par la création d'un réseau dense et autonome de liaisons intradépartementales et intrarégionales, et d'autre part de créer ou d'améliorer des voies routières afin d'améliorer les conditions de circulation dans le département (ce qui est censé également profiter au transport collectif routier), d'où une participation plus ou moins importante aux opérations énumérées ci-après,

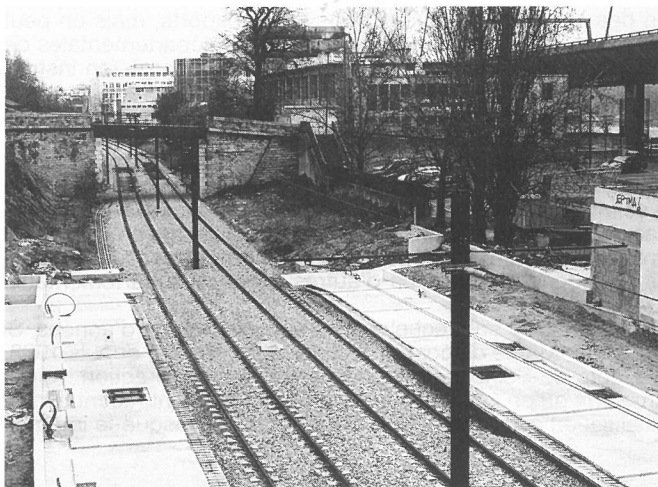
Fig. 3. Réalisations en cours et projets du département des Hauts-de-Seine.



qui seront réalisées à plus ou moins long terme :

- *prolongement de lignes du métro parisien* sur le territoire des Hauts-de-Seine : ligne 2 vers Suresnes et Rueil, ligne 1 vers Nanterre, ligne 4 vers Bagneux, ligne 12 vers Meudon ;
- *création de deux rocade de métro automatique léger* (type VAL) dans le cadre du projet *Orbitale* : Villeneuve-la-Garenne - La Défense - Rueil - Boulogne - Antony (Orly) d'une part et Clichy - Levallois - Neuilly - Issy - Vanves - Montrouge d'autre part. Il s'y ajoute une antenne dans le sud du département (de Châtillon-Montrouge à Vélizy) formant, en croisant la première rocade, ce que l'on appelle la "Croix du Sud" ;
- *tramway Val-de-Seine*, de La Défense à Issy-Plaine dans un premier temps ; cette ligne sera ultérieurement prolongée dans les deux sens, à la Porte de Versailles et au Pont de Bezons ;
- *prolongement de la ligne Météor* actuellement en construction dans Paris intra-muros vers le port de Gennevilliers.

Fig. 4. La réalisation du Tram Val-de-Seine (dont l'ouverture sera retardée de plus d'un an à cause des exigences abusives du maire de Puteaux) est financée à hauteur de 13,7 % par le conseil général des Hauts-de-Seine. État actuel des travaux au pont de St-Cloud (photo A. Sutter).



Sénart – Évry – Versailles), mais aussi de liaisons routières express et de restructuration des multiples petits réseaux exploités par des exploitants privés sur un petit nombre de communes. Le tout doit progressivement constituer un **réseau départemental structurant** au sein duquel s'articulent dessertes express inter-pôles, réseaux urbains locaux et éventuellement services à la demande en zone rurale. L'Essonne, la Seine-et-Marne et le Val-d'Oise se sont lancées sur cette voie, avec des degrés d'avancement divers. Les Yvelines regrettent le choix inverse d'une politique de gestion sans maîtrise du développement des réseaux, laquelle pose désormais problème.

À cette dernière exception près, le département francilien de grande couronne prend ses responsabilités d'autorité organisatrice de second rang, et s'investit dans la formation de réseaux départementaux dotés d'une image forte (autobus express de Seine-et-Marne, *TransEssonne*) (4). Pour ce faire, il compense une partie des déficits d'exploitation et il finance en complément de la Région une part variable de l'investissement en matériel roulant.

Trois départements sur quatre (il manque les Yvelines) ont adopté un *Schéma départemental des Transports collectifs (SDTC)*.

2.3 Au final, quelques constantes peuvent être dégagées

Elles résident essentiellement dans les objectifs à atteindre :

- **l'affirmation physique et politique du département** à travers la restructuration des réseaux de transport. C'est valable à la fois pour les transports collectifs et les infrastructures routières. Nous avons affaire à des collectivités jeunes et soucieuses de se créer une image autonome et indiscutable. Pour ce faire, elles estiment qu'il est nécessaire que les habitants prennent d'abord conscience de leur appartenance à un territoire départemental, et qu'il est souhaitable que la fréquentation des principaux pôles d'attraction du département devienne une évidence pour des habitants habitués auparavant à regarder exclusivement vers Paris. Ce dernier objectif ne peut être atteint qu'en organisant une offre de qualité susceptible de détourner la clientèle des lignes radiales – jusque là les plus efficaces ;
- **la volonté malgré tout d'améliorer les relations avec le centre de l'agglomération** : la multipolarisation croissante de l'Île-de-France et le développement d'activités en périphérie ne doivent pas faire oublier que la dépendance vis-à-vis de Paris est encore très forte ;
- le désir de dépasser les obstacles résultant du maintien en vi-



Fig. 5. «Pour ce faire, (ces collectivités jeunes) estiment qu'il est nécessaire que les habitants prennent conscience de leur appartenance à un territoire départemental [...]. Cet objectif ne peut être atteint qu'en organisant une offre de qualité susceptible de détourner la clientèle des lignes radiales». Le conseil général de Seine-St-Denis a été très moteur pour la construction du tramway St-Denis – Bobigny (photo A. Sutter).

gueur jusqu'à l'heure actuelle en Île-de-France des décrets de 1949 régissant l'organisation des transports. Pour ce faire, il faut ménager les transporteurs (parfois très nombreux) en place, dont les droits d'exploitation sont des «*éléments de fonds de commerce*», pour reprendre les termes d'un récent arrêt du Conseil d'État. Les restrictions qui en découlent pour la mise en place de nouveaux exploitants (interdictions de trafic local par exemple) sont de moins en moins bien supportées par les services départementaux et par les transporteurs les plus dynamiques qui s'estiment pénalisés. Pour contourner les obstacles, les départements sont obligés de faire preuve d'imagination, notamment lorsqu'ils désirent mettre en place une structure unique de gestion d'un réseau structurant : la constitution de la SA *Albatrans* en Essonne (4), en est le meilleur exemple.

3. Une adaptation progressive des services départementaux

3.1 Des services installés récemment

La décentralisation est bien sûr le point de départ de l'implication des exécutifs régionaux dans les transports, mais on peut considérer que l'expérience des directions départementales de l'Équipement, qui les avaient auparavant en charge (en instruisant notamment les dossiers pour le STP, ou en gérant les transports scolaires), a pu être utilisée. Dans un cas, celui des Hauts-de-Seine, le partage des services départementaux de l'Équipement entre État et département s'est traduit par le transfert du «noyau dur» de l'ancien GEP (Groupe Études et Projets) au service départemental correspondant. Ailleurs, les services chargés de l'organisation des transports collectifs ont été plutôt constitués de personnels recrutés au moment de leur création, soit à l'extérieur, soit dans d'autres services départementaux.

Les créations se sont échelonnées sur une dizaine d'années. Si la Seine-et-Marne dispose d'un Service transports depuis 1983, les Hauts-de-Seine ne se sont dotés d'une Direction voirie-transports qu'en 1991. Il faut noter un mouvement récent d'individualisation de services purement transport, jusque-là intégrés

dans des structures plus larges. Cette individualisation correspond le plus souvent à une volonté de passer de la simple gestion ou du contrôle des transporteurs à une activité d'études et d'aide à la décision.

3.2 Une grande diversité des structures mises en place

Rares sont les cas où un seul service traite tous les problèmes afférents aux transports collectifs. Les dessertes et le contrôle des transporteurs sont souvent dissociés des implantations de points d'arrêt ou de la gestion des transports scolaires. La gestion peut aussi être dissociée des études et projets (cas des Yvelines). Au pire, trois services départementaux distincts peuvent être concernés (Yvelines, Val-de-Marne).

Le partage du travail entre services départementaux (créés suite à la décentralisation) et direction départementale de l'Équipement (DDÉ) est également très variable selon les départements : les cas où la confiance semble régner le plus sont la Seine-et-Marne et le Val-d'Oise. Ailleurs, la DDÉ voit son action limitée au strict nécessaire : instruction des dossiers de demande de desserte transmis par le STP, éventuellement contrôle de l'exécution

(4) Le cas particulier de l'Essonne est abordé, dans le présent numéro, dans l'article suivant immédiatement celui-ci.

du service par les transporteurs scolaires.

Les effectifs vraiment impliqués dans les transports collectifs au sein des services départementaux sont également variables. À côté d'un service étoffé comme le SÉPIT (Hauts-de-Seine) (5), qui compte vingt agents, on trouve surtout de petites structures (Seine-Saint-Denis : trois personnes, Seine-et-Marne et Yvelines : six personnes), voire une seule personne chargée des transports au sein d'un ensemble plus vaste (Val d'Oise, Val-de-Marne). L'Essonne aligne treize agents, dont six affectés au transport scolaire, ce qui la place au-dessus de la moyenne, et qui est à rapprocher de son degré d'implication plus fort.

3.3 Des élus plutôt proches des techniciens

La palette de situations est relativement large entre des élus relativement lointains, faisant leur sans discussion le discours des services départementaux, et des élus édictant les objectifs et contrôlant de façon très étroite leurs techniciens, au point parfois de leur imposer un devoir de réserve qui n'a pas facilité le travail de nos enquêteurs.

Le cas de figure le plus fréquemment rencontré est celui d'une bonne collaboration entre élus et techniciens, avec de fréquentes rencontres, et un certain partage des tâches. Si l'apport des techniciens aux élus (aide à la décision) semble évident, ces derniers peuvent aussi être d'une grande utilité aux premiers. Les élus (souvent eux-mêmes maires) font notamment en sorte d'aplanir les divergences entre techniciens et élus locaux (Hauts-de-Seine), ou d'arbitrer en cas de conflits entre le département et des entreprises de transport (Seine-et-Marne). La qualité des relations entre personnes peut également jouer : dans les Yvelines, l'élu transport et le responsable de la direction des infrastructures départementales se connaissent depuis plus de vingt ans. Leurs contacts sont quotidiens.

En général, la voie hiérarchique est "shuntée" dans les rapports entre techniciens et élus : il n'y a pas à remonter au niveau du directeur des services techniques pour faire passer une information à l'élu. Seule exception à la règle, le département de la Seine-Saint-Denis, où les techniciens déplorent une interface politico-administrative trop élevée dans la hiérarchie : il n'y a pas de contact direct entre l'élu et le bureau des transports.

3.4 Une "technocratie" départementale encore à venir

La modestie des effectifs concernés, la diversité des profils et des formations, l'éparpillement des techniciens dans plusieurs services ou leur isolement dans des structures ayant d'autres préoccupations font qu'il n'est pas encore possible de parler de technocratie. Les élus, quelles que soient les relations qu'ils entretiennent avec leurs techniciens, ont toujours le dernier mot.

Il faudrait parler également du poids très relatif de l'élu transport au sein de l'exécutif départemental : c'est rarement le domaine le plus important de l'action du département. La notoriété d'un Robert Brame (Yvelines) cumulant les mandats électifs sur trois niveaux est plus l'exception que la règle. Il n'est donc pas rare que les projets mettent longtemps à aboutir.

Le département où les techniciens semblent évoluer le plus vers la technocratie est celui des Hauts-de-Seine. C'est en tout cas le seul où nous avons entendu dire que les services techniques (les plus étoffés de l'échantillon étudié) ont la **capacité de dire non aux élus**, et qu'ils revendiquent une certaine autonomie vis-à-vis de ces derniers. Cette autonomie repose sur une compétence technique indiscutable (le service est sollicité par d'autres collectivités pour des études), une bonne connaissance à la fois du terrain et des dossiers que les élus chargés des transports n'ont pas. La dépendance des élus vis-à-vis des techniciens est flagrante : le représentant du département au STP reprend à son compte sans l'infléchir la position du SÉPIT.

3.5 Vers la constitution de capacités d'expertise interne

Si l'on exclut le suivi des projets, le contrôle des services et l'instruction des dossiers présentés via le STP, toutes tâches incluses dans l'expertise par de nombreux interlocuteurs, peu de services transports ou assimilés ont de véritables capacités d'expertise en interne. Cette faiblesse tient essentiellement à la jeunesse des services en charge du transport des voyageurs : la plupart d'entre eux sont en phase d'acculturation. Les personnels composant ces services ne font état dans la majorité des cas que de formations plutôt généralistes (deuxième ou troisième cycles d'urbanisme, de géographie, de droit), voire carrément "exotiques" (maîtrise d'allemand, doctorat en paléontologie, etc.). Pour certains d'entre eux, c'est même le premier poste dans le domaine des transports ; il en résulte une fréquentation assidue de nombreuses sessions de formation organisées par le CNFPT (cycle dense) (6) ou l'ÉNPC (7).

Autre facteur limitatif, la modestie des effectifs opérationnels pour des études, compte tenu des tâches administratives qui échoient aux structures chargées des transports de voyageurs (suivi des contrats, etc.). Des départements comme le Val-de-Marne ou le Val-d'Oise ne disposent que d'une personne qui ne peut forcément tout faire. Seule exception à la règle, le département des Hauts-de-Seine effectue le maximum d'études en interne, mais les effectifs du SÉPIT, comme nous l'avons vu plus haut, le permettent amplement.

Cependant cette situation est appelée à évoluer, plusieurs départements comptant opérer une montée en puissance de leurs capacités d'expertise, en recrutant notamment de nouveaux chargés d'études. Le département le plus désireux de suivre cette évolution est celui de la Seine-Saint-Denis, qui compte utiliser la société d'économie mixte qu'il a créée initialement pour conventionner et gérer en son nom les transports départementaux, ce type de mission ayant été refusé par le STP. Cette semi-externalisation de l'expertise transports est une première du genre. En attendant, le recours à l'expertise externe, bien qu'inégal, est chose courante, et ce pour trois types d'études :

- des modifications substantielles de la consistance des réseaux (créations de lignes, restructurations, etc.) dont il faut estimer la viabilité ;
- un besoin d'analyse prospective des déplacements pour planifier l'évolution des réseaux à plus ou moins long terme ;
- le suivi des opérations déjà engagées par le département, ou du conventionnement.

Les deux dernières catégories sont essentiellement du ressort de bureaux d'études généralistes, plutôt indépendants. Par contre, les modifications des réseaux intéressent tout particulièrement les bureaux d'études filiales de grands groupes de transport public (*Via-Transétudes*, *Transcet*, etc.), lesquels ont l'occasion de préconiser des solutions que leur maison mère détient, ce qui va de soi... Si un département encore peu colonisé par les groupes comme l'Essonne se déclare très méfiant vis-à-vis de ce type de bureaux, c'est qu'il risque d'être accusé par les transporteurs locaux de favoriser *a priori* une solution qui les exclut d'office.

Des départements comme le Val-d'Oise ou la Seine-et-Marne s'adressent systématiquement aux transporteurs pour des études concernant l'évolution de la consistance des services, et ne s'adressent à des bureaux d'études que lorsque le transporteur se déclare incompétent. C'est à la fois une prime aux exploitants déjà en place, mais aussi le risque d'un certain enfermement dans un choix limité de solutions.

Les départements de petite couronne semblent être beaucoup moins dépendants de l'expertise externe (sauf peut-être de celle de la RATP), dans la mesure où ils pilotent eux-mêmes les études et où ils n'en sous-traitent que des aspects bien précis. Il est vrai qu'ils travaillent beaucoup moins sur la consistance des réseaux.

(5) SÉPIT : Service d'études, de projets d'infrastructures et de transports. Ce service est divisé en trois divisions gérant chacune un secteur géographique. Celles-ci mènent elles-mêmes les études générales, les avant-projets sommaires et détaillés concernant leur secteur, ainsi que des études concernant le département dans son ensemble.

(6) CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale, Pôle de formation transport de La Rochelle.

(7) École nationale des Ponts-et-Chaussées, Direction de la formation continue.

4. De nouveaux rapports avec les transporteurs

4.1 En première couronne : des rapports inégaux

Les trois départements concernés ont essentiellement des relations avec la RATP et la SNCF. Ces relations consistent surtout en :

- des discussions sur les grands projets d'infrastructures ou les modifications importantes de desserte ;
- la transmission aux deux exploitants des doléances des usagers ou des élus locaux.

L'impression qui prévaut dans les services départementaux est qu'il est difficile d'entretenir des relations avec de grosses entreprises exploitant des réseaux à l'échelle régionale et ayant une logique propre très affirmée. Les reproches s'adressent surtout à la SNCF, à qui l'on reproche des projets trop bien "ficelés", sans grande possibilité d'amendement, et un complexe de supériorité vis-à-vis de l'exécutif départemental, sans compter la multiplicité des interlocuteurs (le Val-de-Marne en a ainsi trois). Il est su gré à la RATP *a contrario* d'entretenir des relations plus suivies et de ne mettre face aux Conseils généraux qu'un seul délégué départemental.

Les rapports avec les transporteurs privés sont plus ténus, au point que ces derniers pensent que les départements de petite couronne ont choisi une fois pour toutes de privilégier la RATP. Le Val-de-Marne (côté élus) semble tenter de modifier cette image en dialoguant avec les privés, mais dans le même temps, les services techniques justifient l'absence de contacts par la "médiocrité" de l'offre privée.

4.2 En grande couronne : une multitude d'interlocuteurs à gérer

S'il y a inégalité des relations, le rapport de forces est théoriquement très favorable au département, qui a pour interlocuteurs de petites entreprises dont le poids individuel est bien faible. Cependant, les droits de trafic, liés au décret de 1949, ne pouvant être retirés aux transporteurs, cela oblige bien souvent les exécutifs départementaux à ménager ces derniers. Par ailleurs, les grands groupes de transports (*CGEA, Cariane, Via-GTI*) progressent à coups de rachats d'entreprises et des droits correspondants. Ils ont suscité, parallèlement à l'APTR qui regroupe les entreprises encore indépendantes, la création de l'ADATRIF (8), qui défend leurs intérêts devant les élus et au STP. Selon les départements, les poids respectifs des deux instances représentatives ne sont pas les mêmes.

Les positions des départements vis-à-vis desdites instances sont assez variées. Si la Seine-et-Marne ou le Val-d'Oise travaillent directement avec les transporteurs, les Yvelines refusent

de traiter directement avec ces derniers, arguant que ce type de relations est plutôt du ressort des communes.

Les départements qui, en application de leur SDTC, veulent mettre en place un réseau structurant départemental doivent choisir entre les transporteurs locaux (ce qui n'est pas aisé) et éventuellement un nouvel arrivant (grand groupe ?) qui raflera la mise au nez et à la barbe des transporteurs du département. Confronté à ce dilemme, le département de l'Essonne a trouvé une troisième voie, qui consiste à susciter la réunion des transporteurs du département, indépendants ou non, intéressés par ces nouvelles lignes dans une structure *ad hoc*, *Albatrans*. La solution est ainsi locale, et elle ne fait pas de jaloux.

À l'exception des Yvelines, les départements de grande couronne entretiennent de bonnes relations avec les transporteurs. Il est vrai qu'ils participent pour la plupart financièrement aux investissements en matériel, et parfois aux déficits de fonctionnement. En contrepartie, les services départementaux contrôlent l'usage de leurs fonds.

4.3 Les départements de grande couronne et la RATP : des hypothèques à lever

La RATP souhaite développer ses services dans des périphéries plus éloignées, afin de compenser les pertes régulières de trafic qu'occasionne en zone centrale le desserrement progressif des habitants et des activités. La Régie étant déjà présente, même de façon marginale, dans tous les départements, ces derniers se sont forgés une doctrine quant aux relations futures qu'ils entendent mener avec elle. Et il apparaît que la RATP souffre d'une image particulièrement mauvaise.

L'idée la plus répandue est celle d'une **entreprise extérieure au département**, susceptible d'enlever du travail aux entreprises locales. À moins de procéder comme *Cariane* ou la *CGEA*, qui rachètent des transporteurs et qui leur font conserver un minimum d'identité, ou de s'associer aux exploitants déjà en place, la RATP aura du mal à réfuter cette affirmation.

Le deuxième idée qui vient à l'esprit des responsables départementaux est que **les prestations de la RATP coûtent cher à la collectivité**. Par le biais de leur contribution à l'indemnité compensatrice, jugée trop élevée, les départements pensent avoir une bonne illustration du coût de la grande entreprise, alors que les services privés opérant sur leur territoire nécessitent une bien moindre contribution aux déficits d'exploitation.

Viennent ensuite d'autres reproches plus diffus : mauvaise expérience de l'exploitation par la RATP des réseaux de villes nouvelles (Évry, St-Quentin-en-Yvelines), tentatives de "passage en force" en ouvrant des lignes avant l'accord du STP, etc.

Conclusion

L'intervention accrue des départements dans les transports collectifs franciliens traduit peut-être un désir de contribuer *de facto* à la réforme du STP : ils émergent comme des acteurs intermédiaires entre la Région et les communes, susceptibles d'organiser des liaisons de maillage interpôles rapides, et surtout de restructurer sous leur direction le petit monde encore

très atomisé des transporteurs routiers privés, dont l'importance dans l'offre de transport va croissant au fur et à mesure que l'on s'éloigne de Paris.

L'enjeu est d'importance : la cohérence interne de départements surtout structurés par des axes lourds les reliant à Paris n'est toujours pas évidente presque trente ans après le redécoupage de la Seine et de la Seine-et-Oise. Faute d'unité, comment pourraient-ils justifier leur maintien, alors que la Région jouit parallèlement d'une image bien plus forte ?

(8) APTR : Association professionnelle des transporteurs routiers, ADATRIF : Association pour le développement et l'amélioration des transports en Île-de-France.