



HAL
open science

Analyse comparative des schémas multimodaux de services de transport : Alsace, Nord - Pas de Calais, Rhône-Alpes ; Territorialiser la multimodalité avec les schémas de services de transport

Guy Joignaux, Marianne Ollivier-Trigalo, Philippe Rigaud, Pierre Zembri

► To cite this version:

Guy Joignaux, Marianne Ollivier-Trigalo, Philippe Rigaud, Pierre Zembri. Analyse comparative des schémas multimodaux de services de transport : Alsace, Nord - Pas de Calais, Rhône-Alpes ; Territorialiser la multimodalité avec les schémas de services de transport. [Rapport de recherche] INRETS; Université de Cergy-Pontoise - laboratoire MRTE. 2002, 120 p. hal-02189585

HAL Id: hal-02189585

<https://enpc.hal.science/hal-02189585>

Submitted on 19 Jul 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.

Analyse comparative des schémas
multimodaux de services de transport :
Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes
***Territorialiser la multimodalité avec les schémas
de services de transport***

MAI 2002

Guy Joignaux (INRETS)

Marianne Ollivier-Trigalo (INRETS)

Philippe Rigaud (INRETS)

Pierre Zembri (Univ. Cergy)

Ce travail a également bénéficié des contributions de :

*Valérie Burgnies, Séverine Plateaux-Crépin, Daniel Plisson, étudiants DESS
Aménagement, Construction et Urbanisme (Univ. Lille II) et Sylvain Fys, étudiant IUT
GLT (Univ Lille III),(année 2000-2001)*

FICHE BIBLIOGRAPHIQUE

1 UR (1er auteur) TRACES	2 Projet n°	3 INRETS
4 Titre Analyse comparative des schémas multimodaux de services de transport : Alsace, Nord Pas de Calais, Rhône Alpes		
5 Sous-titre Territorialiser la multimodalité avec les schémas de services de transport		6 Langue F
7 Auteur(s) Guy Joignaux (INRETS) Marianne Ollivier-Trigalo (INRETS) Philippe Rigaud (INRETS) Pierre Zembri (Univ. Cergy)		8 Rattachement ext.
9 Nom adresse financeur, co-éditeur DATAR 1 Av Charles Floquet 75343 PARIS cédex 07		10 N° contrat, conv. 2001-27
		11 Date de publication mai 2002
12 Remarques		

13 Résumé

Le gouvernement nommé à la suite des élections législatives de juin 1997 met en place une dynamique nouvelle en matière d'aménagement du territoire ; celle-ci passe par l'abandon des schémas directeurs d'infrastructures au profit de schémas de services collectifs prônant une planification par la demande (prise en compte des besoins versus politiques de l'offre) et par le territoire (logique de services territorialisés versus approches sectorielles).

La préparation de ces schémas est lancée sans attendre la fin du déroulement des travaux parlementaires qui conduiront à l'adoption de la LOADDT, le 25 juin 1999. Après une première phase de consultation en région, ceux-ci font l'objet d'une synthèse nationale adoptée en CIADT le 26 octobre 2000 et donnent le départ d'une seconde phase de consultation-concertation qui débouchera sur leur approbation définitive en CIADT, le 9 juillet 2001. Leur adoption définitive interviendra par le décret en Conseil d'Etat du 18 avril 2002.

La recherche résumée dans cette note s'est focalisée sur le processus de territorialisation de la politique des transports telle que l'élaboration des schémas de services lui donne un sens. Trois régions ont été retenues pour faire l'objet d'une étude détaillée des conditions et modalités dans lesquelles les consultations se sont déroulées ainsi que des éléments originaux et/ou novateurs qui en sont ressortis : Alsace, Nord-Pas de Calais et Rhône-Alpes.

Les deux premiers chapitres abordent successivement les échelles spatiales de la planification des transports et la territorialisation du processus; les trois suivants sont consacrés à chacune des trois régions retenues. Le sixième synthétise les principaux éléments à retenir de l'étude comparative.

14 Mots clés

planification des transports, prospective, politiques régionales de transport et aménagement, schémas de services collectifs

15 Diffusion

financier, groupe de prospective DATAR n°3

16 Nombre de pages

120

17 Prix

18

Confidentiel
jusqu'au

19 Bibliographie

PUBLICATION DATA FORM

1 UR (1st author) TRACES	2 Projet n°	3 INRETS synthesis °35
4 Title Analyse comparative des schémas multimodaux de services de transport : Alsace, Nord Pas de Calais, Rhône Alpes		
5 Subtitle Territorialiser la multimodalité avec les schémas de services de transport		6 Language F
7 Author(s) Guy Joignaux (INRETS) Marianne Ollivier-Trigalo (INRETS) Philippe Rigaud (INRETS) Pierre Zembri (Univ. Cergy)		8 Affiliation
9 Sponsor, co-editor, name and address DATAR 1 Av Charles Floquet 75343 PARIS cédex 07		10 Contract, conv. N° 2001- 27
		11 Publication date may 2002
12 Notes		

13 Summary

Further to the 1997 legislative elections, the appointed government has set new dynamics in spatial planning ; it consists in terminating the infrastructure masterplans for the benefit of collective services plans, promoting a planning through demand (taking into account the needs versus the offer policies) and through the territory (a logic of territorialized services versus sectoral approaches).

The preparation of these plans has been launched before the end of the parliament works resulting in the adoption of the LOADDT on June 25 1999. Further to a first consultation phase in the regions, the parliament works are reported in a national synthesis, which was adopted in CIADT on October 26 2000. They will be followed by a second consultation-concertation phase which will result in their definitive approval in CIADT on July 9 2001. Their definitive adoption will be issued in a decree by the Council of State on April 18 2002.

The summary focuses on the territorialization process of the transport policy such as the development of the services plans where it finds its meaning. Three regions were selected for a detailed study of the consultations conditions and modalities and of the resulting original and/or innovative elements : Alsace, Nord-Pas de Calais and Rhône-Alpes.

The first two chapters successively address the spatial scales of transport planning and the territorialization of the process ; the three following chapters are dealing with each of the selected regions. Chapter six is a synthesis of the main elements to draw from the comparative study.

s14 Key Words

transport planning, forecast, regional policy of transport and landuse, transport services plans

15 Distribution statement

sponsor, DATAR workshop n°3

16 Nb of pages

120

17 Price

18

Declassification date

19 Bibliography

SOMMAIRE

INTRODUCTION. LES CONTRIBUTIONS TERRITORIALES : COMMENT TERRITORIALISER LES TRANSPORTS DURABLES ?	5
Chronologie	5
La dimension territoriale des schémas multimodaux de services collectifs de transport	10
CHAPITRE 1. LES ÉCHELLES SPATIALES DANS LES SCHEMAS MULTIMODAUX DE SERVICES DE TRANSPORT	13
I.1. Les échelles géographiques et les fonctions spatiales des transports	15
I.2. La planification par grands ensembles spatiaux	18
I.3. Une stratégie d'action territoriale et environnementale	20
Conclusion – Un document de référence porteur d'enjeux	24
CHAPITRE 2. LA TERRITORIALISATION DES SCHÉMAS MULTIMODAUX DE SERVICES DE TRANSPORT	27
II.1. La sollicitation des DRE : le jeu des allers et retours	28
II.2. Les représentations sectorielles des contributions territoriales	31
II.2.1. L'itinéraire alternatif et la planification à long terme du maître d'ouvrage	32
II.2.2. De la géographie à la logistique	34
II.3. L'identification d'enjeux territoriaux pour l'action	37
II.3.1. Les dessertes terrestres des ports et des aéroports	38
II.3.2. Les liaisons du Sud-Est	39
II.4. Les territoires dans les dispositifs de concertation : l'aménagement du territoire en débat ?	41
CHAPITRE 3. LE CAS DE LA RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS	49
III.1. Les étapes de l'élaboration régionalisée à travers six documents	49
III.1.1. Le Rapport d'Orientation Multimodal (juin 1997)	49
III.1.2. Le Dossier de Consultation régionale « Élaboration des Schémas de Services Collectifs de Transports » (avril 1999)	50
III.1.3. Synthèse de la consultation et des propositions (juillet 1999)	53

III.1.4. Le Document (national) soumis à la consultation, dit « Schémas Multimodaux de Services Collectifs de Transport de voyageurs et de marchandises » (automne 2000)	55
III.1.5. Les « Schémas Multimodaux de Services Collectifs de Transport de voyageurs et de marchandises » (version adoptée en CIADT, le 9 juillet 2001)	58
III.1.6. Le document disponible sur le site du Ministère des Transports, faisant suite au CIADT de juillet 2001	58
III.2. Le dispositif régional d'échange entre acteurs	60
III.2.1. Le dispositif d'élaboration des SSCT décrit par les acteurs	60
III.2.2. Critiques formulées par les acteurs rencontrés	61
III.2.3. Propositions sur le dispositif.....	62
III.3. L'avis des acteurs régionaux	63
III.3.1. L'approche en termes de services : un manque global de propositions novatrices dans l'exploitation des systèmes	64
III.3.2. La prise en compte de la multimodalité : insuffisante explicitation des pré-requis et sous-estimation des potentiels d'innovation technico-organisationnelle..	66
III.3.3. Les dimensions européenne et internationale insuffisamment prises en compte dans leurs implications régionales	69
III.4. La méthode de production des documents	70
III.4.1. Descriptif de la méthode : de sa définition par l'administration centrale à sa mise en œuvre par les DRE	70
III.4.2. Les lacunes méthodologiques	72
III.4.3. Le recours aux observatoires	74
CHAPITRE 4. LE CAS DE LA RÉGION ALSACE.....	75
IV.1. Quelques éléments de cadrage rapportés par les personnes interrogées	75
IV.1.1. Caractéristiques territoriales et comportementales.....	75
IV.1.2. Un partage des tâches implicite entre services déconcentrés de l'État et région politique.....	75
IV.1.3. Un exécutif régional de plus en plus pro-ferroviaire sans être pro-Haenel.	76
IV.2. Les remontées de la DRE Alsace et l'interprétation qui en a été faite en centrale	76
IV.2.1. Les orientations d'aménagement régional traduites en objectifs de service de transports.....	77
IV.2.2. L'Alsace dans les SSC Transports : un recentrage sur des échelles de flux interrégionales et sur les grands pôles	79

IV.3. La consultation sur la base de la première version des SSC et les réactions des principaux acteurs	80
IV.3.1. Le processus de concertation au niveau régional	80
IV.3.2. Les réactions du CESA	80
IV.3.3. Les réactions de la Région	81
IV.3.4. La synthèse effectuée par le SGARE	83
IV.4. Un SRADT s'avère-t-il utile ? Le raisonnement singulier de la région Alsace.	84
IV.4.1. Une procédure initiée dès 1997 dans le cadre de la Loi Pasqua-Hoeffel	84
IV.4.2. Un processus pour l'instant interrompu : la région se contentera d'une lettre ouverte	85
CHAPITRE 5. LE CAS DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES	87
V.1. Quelques éléments de cadrage	87
V.1.1. Des enjeux liés au transit et à la circulation	87
V.1.2 – Une région politique très peu favorable à la route	88
V.1.3. Une vision davantage intermodale que dans d'autres régions	88
V.2. Les productions de la DRE et la concertation amont	90
V.2.1. Un processus difficile à initier	90
V.2.2. Une large consultation effectuée à la satisfaction quasi générale	91
V.3. La consultation sur la base de la première version des SSC et les réactions des principaux acteurs	92
V.3.1. La procédure suivie et la synthèse qui en a été faite par le Préfet de région	92
V.3.2. Les débats de la CRADT	93
V.3.3. Les remarques du CESR	94
V.3.4. L'avis voté par le Conseil régional	95
V.4. Un SRADT en cours de relance après une démarche SRT trop ambitieuse	96
CHAPITRE 6. ANALYSE COMPAREE DES TROIS REGIONS : DIFFERENCIATION ET INTEGRATION	99
Préliminaire : le calendrier d'élaboration et le manque d'outils et de cadres conceptuels de représentation	99
VI.1. Comparaison des visions territoriales en matière de planification de services multimodaux de transport	100
VI.1.1. Trois régions à forte implication dans les politiques de transport	100
VI.1.2. Une adhésion unanime au rééquilibrage des modes et à l'intermodalité mais des questions quant aux voies et moyens et au partage des rôles	100

VI.1.3. L'expression des objectifs de la planification en termes de problématiques spatialisées	101
VI.2. Les territoires ne s'intéressent-ils qu'aux infrastructures ?.....	103
IV.2.1. Le calendrier a favorisé la focalisation finale sur les infrastructures	103
VI.2.2 La mise en avant d'innovations organisationnelles et technologiques peu ou pas reprises dans le document de l'Etat.....	104
VI.3. Interdépendance des pilotes de l'action publique : revendication et responsabilisation	105
VI.3.1. DRE-Région : l'interdépendance revendiquée.....	106
VI.3.2. Région-État central : en recherche de responsabilités.....	107
VI.3.3. DRE-État central : la fragilité.....	108
BIBLIOGRAPHIE.....	111
ANNEXES.....	113
Liste des personnes interrogées par région.....	113
Nord-Pas-de-Calais.....	113
Alsace	114
Rhône-Alpes	114
Documents cités par région	115
Nord-Pas-de-Calais.....	115
Alsace	115
Rhône-Alpes	116
Documents cités au niveau national	116

INTRODUCTION. LES CONTRIBUTIONS TERRITORIALES : COMMENT TERRITORIALISER LES TRANSPORTS DURABLES ?

Marianne Ollivier-Trigalo

L'élaboration des schémas de services de transport s'inscrit dans un processus de reconsidération de l'approche sectorielle à l'Équipement, processus initié au début des années quatre-vingt-dix.

D'une part, cette période marque le passage des schémas directeurs d'infrastructures formatés par la LOTI — en 1992, trois auront vu le jour : voies navigables, routes et autoroutes, lignes ferroviaires à grande vitesse — à la révision de ceux-ci dans un contexte institutionnel et politique présentant deux caractéristiques principales pour le domaine des transports : la montée sur l'agenda politique de l'intermodalité comme problème des transports (déjà inscrit dans la LOTI mais jusqu'alors peu investi) ; la deuxième cohabitation du président Mitterrand crée les conditions politiques pour mettre en chantier une action politique démonstrative et visible dans le champ de l'aménagement du territoire, dans lequel les transports conserveront leur place de choix.

D'autre part, le ministère de l'Équipement a mis sur pied, de manière peu formalisée, un lieu d'échanges entre directions sectorielles des transports : le comité des directeurs transports. Et, son président et son secrétaire ont été mobilisés pour conduire l'élaboration des schémas de services, en coordonnant les activités afférentes des différents services, en rassemblant et synthétisant les résultats de leurs travaux, construisant ainsi par cet exercice une forme de concrétisation organisationnelle de la multimodalité à l'Équipement. Dans ce processus, une grande part a été accordée aux services déconcentrés régionaux (DRE) à travers notamment l'organisation d'allers et retours entre niveaux central et régionaux impliquant, au niveau central, l'ensemble des directions sectorielles. La mise en avant des DRE dans le champ de la multimodalité entre en résonance avec celle des Régions dans le champ des transports et de l'aménagement du territoire à la fois par les lois de décentralisation et par la loi Voynet.

Chronologie

Trois périodes segmentent la chronologie de ce processus d'ensemble.

1) De 1993 à 1997 : la multimodalité et la révision des schémas directeurs

Quelques temps après les premières élections régionales (1986), le ministre Pasqua et le secrétaire d'État Hoeffel lancent un débat national sur l'aménagement du territoire (1993) dans un contexte où Europe et collectivités territoriales ont acquis de l'autorité. L'ensemble de ce processus conduira au vote de la loi du 4 février 1995 « d'orientation

pour l'aménagement et le développement du territoire »¹. L'analyse des débats précédents le vote de cette loi met en lumière son enjeu majeur : celui de donner un cadre d'action et de mobilisation à des acteurs multiples partageant une vision du monde urbaine et européenne et non plus nationale et rurale (Montricher, 1995).

La politique des transports, et plus particulièrement la politique d'infrastructures, constitue de longue date un pilier de toute politique d'aménagement du territoire en France. La loi Pasqua-Hoeffel, comme la LOTI² avant elle, reconnaissait l'intérêt d'une approche multimodale du système de transports, mais elle n'en a pas moins conservé une procédure de planification par schéma sectoriel (i.e. par infrastructure de transport). Du reste, une de ses motivations résidait dans la révision des schémas existants (voies navigables, routes et lignes ferroviaires à grande vitesse). L'approche par l'offre — offrir un équipement comme solution au problème de l'aménagement du territoire — gardait sa prééminence dans les modalités d'action de l'État (qu'il s'agisse de l'Aménagement du territoire ou de l'Équipement). À ce titre, l'élément important de la loi Pasqua-Hoeffel consistait en l'énoncé d'un critère égalitaire et physique de localisation des infrastructures : « *En 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse* » [article 17-I]. La loi Pasqua-Hoeffel consacrait les grandes infrastructures de transport comme fondement de la politique d'aménagement du territoire, dans une vision égalitaire de l'accessibilité de tous aux réseaux à grande vitesse (ferroviaire et routière). Les secteurs visés étaient : la route, les voies navigables³, le chemin de fer, les ports maritimes et les aéroports. La loi Pasqua-Hoeffel prévoyait également un schéma des plates-formes multimodales, préparé par deux rapports confiés au député du Nord, Marc-Philippe Daubresse⁴.

C'est aussi sous le gouvernement Balladur que sera adoptée la loi Barnier⁵ instituant dans son article 2 la commission nationale de débat public chargée d'organiser des débats en amont des grands projets d'aménagement. Le contexte est en effet à une remise en cause des projets d'infrastructures : c'est la période de la montée des conflits et des contestations associatives, et le monde politico-administratif y répond par une sorte de politique de concertation⁶.

En mai 1995, Jacques Chirac devient président de la République et Alain Juppé forme le nouveau gouvernement : Bernard Pons devient ministre de l'Équipement avec Anne-Marie Idrac (anciennement directrice des Transports Terrestres) comme secrétaire d'État aux transports.

¹ Loi n° 95-115 dite loi Pasqua-Hoeffel.

² Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

³ Rappelons que le projet de canal Rhin-Rhône faisait l'objet d'un article spécifique de la loi Pasqua (article 36) qui fut abrogé par Lionel Jospin à son arrivée à la tête du gouvernement en juin 1997 (cette abrogation était demandée par les Verts en échange de leur participation au gouvernement).

⁴ Voir Ollivier-Trigalo, Bernat, 1997.

⁵ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

⁶ Voir Ollivier-Trigalo, Piechaczyk, 2001.

Après le vote de la loi Pasqua-Hoeffel, l'administration démarre les travaux de révision des schémas existants et de préparation des nouveaux – aéroports, ports et plates-formes intermodales. L'Équipement se voit confirmer par Anne-Marie Idrac que l'avenir sera multimodal et que le « tout-routier » comme le « tout-TGV » ont vécu (discours 1996). En interne à l'administration des transports, deux types d'actions de décloisonnement ou de déssectorisation sont entrepris : l'instauration d'un lieu informel d'échanges dont la légitimité repose sur son président – le comité des directeurs transports ; la mise au travail des DRE pour l'élaboration des Rapports d'Orientation Multimodaux.

Après les législatives de juin 1997, Lionel Jospin nomme Jean-Claude Gayssot à l'Équipement et convainc Dominique Voynet de prendre le portefeuille de l'Environnement en échange de la fusion de ce secteur d'action avec l'aménagement du territoire, les Verts ayant fait campagne et obtenu des postes institutionnels sur la base d'oppositions à des projets d'infrastructures (Ollivier-Trigalo, 1998).

2) De décembre 1997 à l'automne 2000 : la multimodalité et la suppression des schémas directeurs

La période est marquée par deux CIADT :

i) Le CIADT du 15 décembre 1997 : Dominique Voynet à la recherche d'un développement durable et concerté du territoire

Le contexte européen est placé au premier rang des conditions de la réorientation de la politique d'aménagement du territoire car « *l'Europe modèle nos décisions, elle redistribue la richesse aux régions* », et ce pour une grande part des financements actuellement redistribués. Or les ministres européens ont adopté un projet de Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) en juin 1997 et la Commission prévoit un projet de réforme des fonds structurels.

La révision de la LOADT du 4 février 1995, officiellement lancée par Lionel Jospin, sous la responsabilité de Dominique Voynet, à l'issue du CIADT du 15 décembre 1997, implique l'abandon du système de planification des investissements de transports par l'élaboration des schémas d'investissements sectoriels (fer, routes, voies navigables, ports, aéroports et plates-formes multimodales). Deux reproches sont faits à la conception de ces schémas, qui est jugée monomodale et répondant à une logique d'offre. Évoquant la manière dont l'aménagement du territoire était jusqu'à présent mené, Lionel Jospin a ainsi utilisé l'expression : « *logique de guichet* »⁷, qui renvoie à la façon dont les cartes des schémas tendaient à reproduire les demandes des élus pour des investissements dans leurs propres territoires de compétences (et d'électorat). Ces reproches ne sont pas nouveaux. Leur traitement essaie de l'être.

Désormais « *des schémas de services collectifs* » serviront de base aux actions à mener en matière d'aménagement du territoire. Dans le champ des transports, deux schémas multimodaux sont annoncés — l'un pour les marchandises, l'autre pour les voyageurs.

Trois principes d'action sont clairement énoncés pour la façon de concevoir ces schémas : analyser les besoins, rechercher les moyens de les satisfaire qui ne soient pas

⁷ Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire — Discours du Premier ministre Lionel Jospin », 15 décembre 1997

seulement des investissements nouveaux, mener une large concertation. Le souhait est donc tout aussi clairement exprimé de vouloir « réorienter la politique des transports afin que la réalisation des infrastructures et l'organisation des services de transport soient dorénavant conçues à partir des objectifs de service à satisfaire plutôt qu'en fonction des caractéristiques des modes de transport à offrir »⁸. La conception des transports comme service prend ici un sens.

Les transports au service du développement durable signifient que la politique d'aménagement du territoire doit avoir pour priorité de « rééquilibrer les trafics selon les modes de transport »⁹.

Deux processus vont donc se dérouler simultanément : celui qui conduira au vote de la nouvelle loi en juin 1999¹⁰ ; celui qui produira les schémas de services collectifs. Le premier relève du gouvernement et des parlementaires ; le deuxième se fera sous la responsabilité de l'administration (Équipement pour les transports).

ii) Le CIADT du 18 mai 2000 : le contenu des futurs schémas de services collectifs se précise

« Dans une perspective à 20 ans,... les schémas définissent un projet collectif partagé, fondé sur les nouvelles formes immatérielles de la croissance, sur l'internationalisation des économies régionales et sur les nouvelles aspirations sociales des français, en termes de qualité de vie et de préservation de l'environnement » [dossier de presse, 18 mai 2000]. Différenciation des régions et solidarité des territoires seront les bases de la compétitivité de la France en Europe, tout en maîtrisant les risques et les enjeux environnementaux ; les schémas de services viendront concrétiser la logique de projet censée mobiliser la collectivité (ou les collectivités) vers cette grande orientation générale de la politique d'aménagement.

En ce qui concerne les transports, le CIADT retient deux grandes orientations de la politique : le rééquilibrage modal de l'offre et la régulation de la demande.

Le rééquilibrage s'applique à deux domaines différenciés : dans le cas des transports interurbains, le fret ferroviaire et les transports alternatifs à la route constituent la priorité et un objectif particulièrement symbolique y est exprimé — « ... un objectif de doublement du trafic de fret ferroviaire en dix ans » ; dans le cas des transports urbains et périurbains, la limitation de la circulation automobile devient la priorité des politiques locales.

La régulation de la demande doit conduire à modifier le comportement de mobilité grâce à des mesures tarifaires et fiscales, et européennes probablement pour éviter les disparités (et les conflits afférents récurrents) — « ... l'augmentation au niveau européen des prix moyens des carburants terrestres, l'harmonisation communautaire de la législation fiscale relative aux transports routiers », auxquelles s'ajoute une mesure particulière de réduction des consommations de carburants des véhicules.

⁸ Pourquoi faut-il relancer l'aménagement du territoire, CIADT du 15 décembre 1997.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Loi n° 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet.

Sont ensuite énoncés « *les choix stratégiques multimodaux majeurs* », au nombre de cinq :

- « *le développement des liaisons internationales de voyageurs* ». L'air et les services ferroviaires rapides y pourvoient en reliant les « *grandes aires métropolitaines françaises* » et en portant une attention particulière à « *la position mondiale des plates-formes aéroportuaires d'Île-de-France* » ;
- « *l'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne* » (pour laquelle l'objectif de doublement du fret ferroviaire est répété) ;
- « *le bon fonctionnement des grands corridors de transport internationaux* », qui sont explicitement mentionnés (Belgique-Paris-Bordeaux-Espagne, Allemagne-Lyon-Marseille, arc méditerranéen), le dysfonctionnement pouvant naître de la « *forte concentration des flux les plus importants* » ;
- « *l'organisation multimodale des liaisons transalpines et transpyrénéennes* », avec priorité explicite aux transports ferroviaires et maritimes, comme modes de transport alternatifs à la route ;
- « *l'organisation des transports urbains et périurbains* », pour lesquels le développement des transports collectifs est érigé au rang de « *priorité absolue* ».

3) Du 26 octobre 2000 à l'été 2001 (CIADT du 9 juillet 2001 à Limoges) : la multimodalité concertée

La réunion interministérielle du 26 octobre 2000, présidée par Lionel Jospin, fut l'occasion pour le premier ministre de présenter les schémas de services collectifs et de lancer officiellement la consultation sur les documents produits au niveau central à cet effet¹¹.

Outre un contenu, la loi prévoit un dispositif pour l'élaboration et la conduite des schémas de services collectifs. Les caractéristiques principales mises en avant pour ce dispositif sont la concertation et la publicisation [article 10] : « *Leur élaboration donne lieu à une concertation associant les collectivités territoriales, les organismes socio-professionnels, les associations et les autres organismes qui concourent à l'aménagement du territoire...* », et « *Préalablement à leur adoption, les projets de schémas de services collectifs sont soumis pour avis aux régions, au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire et aux conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire... Ces avis sont rendus publics...* ». Enfin, « *Les schémas de services collectifs sont adoptés par décret.* ». Ce qui correspond aux modalités d'adoption retenues jusqu'à présent. Les instances consultatives sont : les délégations parlementaires (créées par la loi) ; le Conseil National de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CNADT) sur le modèle des conseils nationaux préexistants (comme le Conseil National des Transports par exemple) ; les conférences régionales (CRADT).

¹¹ METL, *Schémas multimodaux de services collectifs de Transport de voyageurs et de transport de marchandises. Document soumis à consultation*, DATAR, automne 2000, 177 p.

À l'occasion du lancement de la consultation, Jean-Claude Gayssot annonce la mise en œuvre de deux programmes d'actions intégrés aux schémas de transport. L'un porte sur « *l'amélioration des déplacements dans les Alpes du Sud* » ; l'autre se rapporte à « *une politique aéroportuaire globale fondée sur le développement d'un réseau de plates-formes* ».

Le premier programme répond à l'orientation générale de rééquilibrage des modes, notamment dans les zones sensibles comme les Alpes. Le ministre Gayssot en profite donc pour rappeler que le projet ferroviaire Lyon-Turin reste sur son agenda, peu de temps avant la tenue du sommet franco-italien. Mais la réunion du 26 octobre 2000 a surtout pour objet l'annonce d'un programme d'amélioration de deux liaisons routières plutôt conflictuelles : Grenoble - Sisteron et Sisteron-La Bâtie Neuve.

Le deuxième programme instaure une politique aéroportuaire globale nationale. Cette politique vise d'une part à conforter ou à développer le rôle des principaux aéroports régionaux ; d'autre part, le projet d'un troisième aéroport situé en bassin parisien est annoncé.

La dimension territoriale des schémas multimodaux de services collectifs de transport

Ce rapport de recherche se concentre plus spécifiquement sur le processus de territorialisation de la politique des transports telle que l'élaboration des schémas de services lui donne un sens. Deux processus caractérisent la dimension territoriale de l'élaboration des schémas de services, mettant en avant deux acteurs différents.

Le processus qui conduira à l'adoption par le gouvernement des *schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises* met en avant l'État et ses services (centraux et déconcentrés) : le document qui figure ces schémas¹² a été mis au point par les services centraux de l'État (y compris les cabinets ministériels et les ministres ainsi que la DATAR) – Equipement, Aménagement du territoire et Environnement - en sollicitant la collaboration des services déconcentrés, soient principalement les DRE. Cette sollicitation régionale constitue une nouveauté, qui a connu un début de mise en œuvre avec la loi Pasqua-Hoeffel, et a été poursuivie et renforcée début 98 avec l'élaboration des schémas de services, puisque l'étape déconcentrée correspond à la première étape de cette élaboration (98-99). Plusieurs consultations-concertations ont été organisées : c'est alors le préfet de région, représentant local de l'État (dans toutes ses composantes), qui en était responsable. La consultation a comporté un niveau régional où plusieurs instances ont été sollicitées pour rendre un avis (les conférences régionales) mais où les conseils régionaux ont dû aussi rendre un avis.

¹² Le document a donné lieu à deux versions : l'une à l'automne 2000 soumise à consultation ; l'autre en juillet 2001, arrêtée par le gouvernement et soumise à l'examen en conseil d'État. Le décret approuvant cette dernière version a été pris le 18 avril 2002 (paru au J.O. daté du 24 avril 2002).

Un deuxième processus a ensuite conduit à l'élaboration et à l'adoption des schémas régionaux multimodaux de services de transport, version régionalisée des schémas multimodaux nationaux. Pour ce processus, ce sont les conseils régionaux qui ont été responsables (loi de décentralisation 83-8, article 34), sous contrainte que les schémas de transport soient compatibles (article 14-1, II, de la LOTI) avec les schémas nationaux et sachant que même si ces derniers sont révisables, en particulier au moment des négociations des contrats de plan, ils visent une politique à vingt ans alors que les schémas régionaux ont pour horizon le « moyen terme ». Ainsi, les Régions doivent élaborer un *schéma régional d'aménagement et de développement du territoire* (article 6 de la LOADT modifiée), qui intègre les schémas régionaux de transport (article 34 de la loi de décentralisation), qui eux-mêmes doivent être en cohérence avec les schémas multimodaux de services de transport (article 14-1 de la LOTI).

Dans les deux cas, les processus sont marqués par un enjeu commun, celui de l'intermodalité, qui a pris progressivement du sens depuis le début des années 90 à l'Équipement (alors même que le principe était inscrit dès la LOTI en 82).

Trois enquêtes de terrain ont été conduites en vue d'approfondir la dimension territoriale du processus d'élaboration des schémas de services de transport :

1. Nord-Pas-de-Calais ;
2. Alsace ;
3. Rhône-Alpes.

Pour chaque terrain d'enquête, nous cherchons à identifier à la fois comment chaque processus s'est déroulé et comment (ou si) les deux processus interagissent ou pas. Le tout sur fond de recherche de cohérence nationale. Nous retenons trois catégories d'analyse :

- un contenu, lisible à travers la production de différents documents ; une attention particulière est portée à la définition des territoires régionaux comme l'échelon des problèmes et des solutions, en particulier pour régler l'intermodalité et le rééquilibrage modal. Un tel questionnement renvoie ainsi à la question de savoir comment est pensée une cohérence des actions et des représentations entre différents niveaux géographiques et administratifs, régional, national, européen.
- une méthode de production des différents documents ; pour les DRE notamment, il s'agit du passage de la production des rapports d'orientation multimodaux aux contributions spécifiques pour les schémas de services à travers la mise en œuvre d'une méthodologie définie par l'administration centrale. Mises en avant pour la mise en œuvre d'une approche multimodale territorialisée de la planification des transports, les DRE ont également été amenées à penser leurs structurations.
- des dispositifs territoriaux d'échanges entre acteurs, que ce soient les dispositifs de consultation prévus par la loi comme les CRADT ou l'instauration de relations entre acteurs du processus d'élaboration des schémas.

Ce rapport comporte six chapitres. Le document des schémas de services de transport opère une certaine représentation des territoires qui sera spécifiquement explicitée (chapitre 1). L'élaboration du document offre une place et un rôle aux territoires ; ce qui conduit à un processus de territorialisation de la construction de la politique des transports telle que l'aménagement et le développement durable du territoire l'intègrent, impliquant un système concret d'acteurs caractérisés par leurs compétences, les structures qui les mobilisent et les logiques d'action qu'ils portent (chapitre 2). Les trois chapitres suivants sont dédiés aux trois enquêtes de terrain qui permettent d'analyser plus en profondeur ces modalités de territorialisation de la planification des services durables de transport. Enfin, le dernier chapitre opère une analyse comparative des conditions de territorialisation de la multimodalité telle que les donne à voir l'exercice d'élaboration des schémas de services de transport.

CHAPITRE 1. LES ÉCHELLES SPATIALES DANS LES SCHEMAS MULTIMODAUX DE SERVICES DE TRANSPORT

Marianne Ollivier-Trigalo

Le document adopté par le gouvernement en juillet 2001¹³, qui compose les *schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises*, s'inscrit dans une vision classique en France de ce que doivent être une politique de l'aménagement du territoire et la place qu'y occupent les transports. L'action dans le domaine de l'aménagement du territoire doit servir à corriger les déséquilibres de développement économique et social des différentes composantes territoriales et les transports, en particulier les réseaux de transport, doivent contribuer au développement économique et à sa diffusion équilibrée.

Les réseaux de transport occupent en effet une place de choix dans ce domaine d'action, notamment parce que les investissements en infrastructures (surtout lorsqu'il s'agit de grands projets) permettent de donner un contenu concret et démonstratif à des politiques de relance de type keynésien auxquelles l'État central français, caractérisé par son mode d'action interventionniste et jacobin, comme nombre d'acteurs publics, a eu souvent recours.

Compétitivité, solidarité et équilibre sont les trois valeurs qui sous-tendent la planification par schémas. Les transports performants (fiables et fluides) sont alors considérés comme les instruments de la compétitivité mais aussi de la solidarité : ils sont définis par leur fonction qui assure la mobilité (libre) des biens et des personnes (de tous les biens et de toutes les personnes).

Les politiques d'aménagement du territoire sont élaborées selon un modèle standard de l'action publique en France, fait de rationalité technico-économique qui s'appuie sur certaines connaissances du réel et leurs projections dans l'avenir. Les outils le plus souvent mobilisés sont des travaux de diagnostics et de prospectives, ces derniers étant constitués de scénarios et de schémas (Padioleau, 1999). Et depuis le début des années quatre-vingt-dix, les débats publics sont désormais partie constituante de la formulation des problèmes.

L'élaboration des schémas de services de transport répond assez fidèlement à ce mode d'action et le résultat que l'on peut en lire à travers le document en est un élément exemplaire.

Pour autant, la place qu'y occupe la multimodalité comme solution environnementale constitue l'enjeu renouvelé de l'exercice : c'est la priorité dévolue à l'aménagement de

¹³ Approuvé par le décret en conseil d'État du 18 avril 2002.

l'existant avant tout investissement nouveau en infrastructure et au développement des transports ferroviaires et collectifs.

Le document comporte une préface intitulée *Des choix concrets qui traduisent une politique nouvelle des transports*, qui constitue un texte politique et permet de mettre en exergue, en quatre pages, l'essentiel qui tient en deux grands points :

- Les priorités de rééquilibrage intermodal, point qui comprend lui-même trois éléments – le doublement du fret ferroviaire dans les dix ans ; la priorité aux transports collectifs dans la mise en œuvre des politiques de déplacements urbains et périurbains ; les autres fonctions stratégiques du transport : liaisons internationales de voyageurs, grands corridors de transport internationaux, liaisons transalpines et transpyréennées.
- Une nouvelle approche des choix publics, en trois points : mieux utiliser les réseaux existants avant d'envisager des infrastructures nouvelles ; fixer le cadre de préparation des décisions futures ; suivre, évaluer et réajuster l'action de l'État.

Le corps du document, qui relève d'un contenu plus proprement administratif destiné à fonder en rationalité technico-économique ces priorités et registres d'action, est structuré en trois parties.

La première partie porte sur *les objectifs de services de transport*, scindés en deux sous-parties : l'une pour les voyageurs, l'autre pour les marchandises. Ces deux sous-parties sont construites selon le même format composé de trois chapitres : analyse de la demande (tendances passées, projections à l'horizon 2020) ; orientations générales de la politique (en réponse aux évolutions de la demande) ; objectifs d'amélioration des services de transport par segments de la demande (définis par les différentes échelles de l'aménagement du territoire). Ce format commun s'explique par la construction d'un raisonnement identique : la demande de transport est expliquée par des facteurs déterminants dont il résulte une mobilité ou un volume de flux, répartis selon les différents modes de transport — ce qui fonde le choix modal. Et le système de transport doit assurer cette mobilité. La scission entre marchandises et voyageurs correspond à des modalités d'explication différentes, dans la mesure où les déterminants de la demande de flux de biens (liés au fonctionnement des activités économiques) ne sont pas de même nature que ceux des déplacements de personnes (liés aux modes de vie). Dès lors que le document s'étend sur l'explication des perspectives de la demande comme moyen de cadrer le problème, les deux domaines — marchandises et voyageurs — devaient être séparés dans cette première partie (la loi qui prévoit deux schémas distincts ne fait qu'entériner cette perspective). Quatre annexes détaillent tout en les synthétisant les analyses de la demande de transport que le ministère avait publiées par ailleurs (SES-METL, 1998).

La deuxième partie énonce *les orientations et actions de l'État* ; elle ne sépare pas ce qui a trait aux marchandises de ce qui concerne les voyageurs. Elle comporte un exposé liminaire sur *les grandes orientations de politique des transports*, puis trois chapitres – l'organisation des différents modes de transport (institutions et modalités de régulation) ;

les enjeux stratégiques multimodaux majeurs (ou priorités) ; les objectifs et actions envisagées pour la desserte des territoires (par grands ensembles régionaux).

La troisième partie *évaluation et suivi des schémas* a pour objet d'énoncer les moyens de mise en cohérence et de mise en œuvre des schémas *sur le long terme*. Trois éléments contribuent à l'évaluation des schémas : l'évolution prévisible de la demande ; les critères de choix ; les coûts. Le premier chapitre est consacré à l'évaluation du *scénario multimodal volontariste*, qui, comme son nom l'indique, rend compte des hypothèses de politique des transports aptes à atteindre les objectifs prioritaires affichés, notamment celui de triplement du fret ferroviaire à un horizon de vingt ans. Objet de négociations assez intenses, promu par l'adoption du programme français de lutte contre le changement climatique (janvier 2000), ce scénario est considéré par tous nos interlocuteurs à la fois comme irréaliste et démonstratif : impossible ou inacceptable pour l'Équipement, fruit d'une véritable volonté politique pour l'Environnement. Une annexe supplémentaire est dédiée à l'évaluation des effets sur l'environnement des cinq scénarios retenus pour les perspectives d'évolution de la demande de transport.

Dans ce chapitre, nous allons présenter la façon dont les territoires sont plus spécifiquement abordés dans le document des schémas de services de transport. Ces représentations territoriales sont contenues essentiellement dans les deux premières parties du document. Tout d'abord, nous verrons comment la représentation du territoire par échelles géographiques entre en correspondance avec une représentation des fonctions spatialisées des transports (I.1.). Ensuite, nous analyserons comment cette correspondance est traduite dans une planification et une formulation des problèmes par grands ensembles territoriaux (I.2.). Enfin, nous essaierons de repérer comment se combinent les trois composantes (aménagement du territoire, environnement, transports) pour élaborer une stratégie d'action territoriale et environnementale, telle que l'annonce le document des schémas multimodaux de services de transport (I.3.).

1.1. Les échelles géographiques et les fonctions spatiales des transports

La problématique spatiale fait partie intégrante de la formulation des problèmes de transport. Selon différents termes. Bien évidemment, lorsque l'action se rapporte à la construction d'infrastructures, surtout lorsqu'elles sont linéaires comme les routes ou les voies ferrées, l'implantation spatiale et territoriale est visiblement et durablement l'enjeu central. Et les analystes, en particulier économistes et géographes, ont pu théoriser les logiques à l'œuvre dans les couvertures spatiales et les morphogenèses des réseaux techniques, dont les réseaux de transport (Offner, Pumain, 1996). Du reste, c'est par référence à ces logiques économique-spatiales d'extension des réseaux que l'expression 'logique d'offre' a pu être utilisée.

Dans cette logique des réseaux, l'espace prend une dimension territoriale dès lors que les points d'entrée du réseau sont choisis en fonction de l'implantation des lieux d'activités, économiques, humaines et sociales. Dans le domaine des transports, en particulier de personnes, la localisation spatiale des villes ou des zones urbaines revêt une importance

majeure. En effet, dès lors qu'une partie de l'activité des réseaux de transports doit répondre à une logique de rentabilité économique, les réseaux vont être configurés en fonction des trafics potentiels, les zones agglomérées urbaines constituant des lieux de choix dans cette perspective.

C'est dans cette optique que tout un corpus scientifique vient théoriser et modéliser les comportements de déplacements de biens et de personnes ; ce que le milieu scientifique et technico-économique range sous la catégorie 'analyse de la demande' et qui occupe une place première dans le document des schémas de services. C'est ainsi que la demande de transport est caractérisée par un motif, une distance, une origine et une destination, un temps de parcours, un coût (le tout étant synthétisé par la notion de 'coût généralisé'). C'est cette théorisation qui implique que l'activité des transports soit mesurée par des voyageurs-kilomètres et des tonnes-kilomètres.

Par ailleurs, le territoire (son organisation, la répartition des activités économiques et humaines, et les conditions de son fonctionnement économique et social) est théorisé par l'aménagement du territoire, en ce qu'il s'appuie sur les conceptualisations de la géographie économique et de l'économie spatiale. Le corpus scientifique vient diagnostiquer une polarisation de l'espace et un modèle de fonctionnement dit 'centre-périphérie'. Le politique (au sens large) qui vient se soucier en France d'agir dans le domaine de l'aménagement du territoire, d'une part formule un problème de déséquilibre entre Paris et la province (pour les plus anciens qui se souviennent du livre fondateur de Jean-François Gravier en 1947), entre l'Île-de-France et les autres régions françaises pour une version modernisée du déséquilibre de développement et de répartition des activités ; d'autre part, élabore des représentations équilibrées des activités dans l'espace français auxquelles son action doit aboutir.

La dernière représentation de ce type est intitulée explicitement *Polycentrisme maillé* (DATAR, 2000). Elle repose toujours sur l'idée théorisée par François Perroux en France dans les années cinquante, qu'un territoire fonctionne avec un centre duquel dépend une périphérie. L'idée sous-jacente au *polycentrisme maillé* est de parvenir à multiplier et à répartir ces pôles fonctionnels sur tout le territoire. En outre ce modèle s'intègre à une même représentation de l'espace européen.

Un autre concept sert de charpente à la vision de ce que doit être l'action en matière d'aménagement des territoires : celui de zonage et d'échelles emboîtées. Le zonage du territoire est une manière classique de cadrer l'action en circonscrivant les problèmes aux espaces qu'ils définissent : zones en difficulté mais aussi zones sensibles comme les traversées alpines ou pyrénéennes, le littoral, par exemple ; ou encore les arcs, comme l'arc atlantique, l'arc méditerranéen, si on se réfère à des problèmes de transport. Le concept d'échelles emboîtées renvoie à l'idée que tout zonage peut être construit sur le modèle centre-périphérie, de l'échelle géographique européenne (voire mondiale) à celle du quartier d'une ville. C'est un moyen pratique et efficace pour hiérarchiser les actions. C'est ainsi que l'ordonnancement opère une distinction entre les équipements internationaux, nationaux et régionaux pour ce qui nous intéresse ici (Jeannot, 2001).

Cette double représentation, transport et territoriale, se retrouve bien dans les *objectifs d'amélioration de services* explicités dans le document des schémas de services de transport.

Ces objectifs sont en effet structurés selon une représentation du système des transports par fonctions distinguées selon trois échelles géographiques différentes – nationale et internationale, régionale, agglomération ou pays – se rapportant à des distances entre lieux également différentes. On retrouve donc une caractérisation spatialisée des transports à la fois par les fonctions qu'ils remplissent et par les lieux auxquels correspondent ces fonctions (fonctions et lieux étant construits et représentés en interrelation, confortant mutuellement la représentation des unes et des autres).

- À l'échelle nationale et internationale, la compétition, en particulier dans l'espace européen, des *grandes agglomérations* est recherchée.
- À l'échelle régionale, le maillage du territoire lui permettra de se constituer en espace de développement et de vie.
- À l'échelle de l'agglomération et du pays, le transport est au service de la vie quotidienne des entreprises comme des ménages.

Ces orientations sont ensuite réparties en ajoutant à ces trois grandes échelles, des catégories de fonctions caractérisées par des distances de parcours et les segments de marchés de modes de transport qui y correspondent. Ce qui vient différencier les marchandises des voyageurs (comme pour l'analyse de la demande, qui est construite sur ces différenciations de fonctions).

Pour les marchandises, ce sont quatre segments de marchés. Ce qui donne :

- 1) À l'échelle nationale et internationale, les réseaux maritimes, aériens, routiers, ferroviaires, fluviaux par leurs performances et leurs complémentarités assureront compétitivité aux grandes agglomérations et aux places portuaires internationales. Pour l'international mondial, il s'agit des ports maritimes (dont desserte terrestre) et du fret aérien (dont Châlons-Vatry).
- 2) À l'échelle nationale et européenne, ce sont les services routiers à longue distance et les services de transport combiné (chaînes de transport, sillons ferroviaires internationaux, chantiers intermodaux). On retrouve là une représentation spatiale des flux renvoyant à la place de transit occupée par la France dans l'espace européen et aux *inadaptations sur le long terme* des réseaux routiers et ferroviaires : flux nord-sud (traversée des grandes agglomérations), est-ouest (manque d'itinéraires), traversées alpines et pyrénéennes, accès et traversée de l'Île-de-France.
- 3) S'y ajoutent les transports massifiés par train complet, cabotage maritime et voie navigable à moyenne et longue distance.
- 4) À l'échelle régionale, on trouve le maillage du territoire par des plates-formes d'échange et de distribution. À l'échelle de l'agglomération ou du pays, la desserte des zones d'activité et l'organisation des livraisons de proximité dans les aires urbaines sont à assurer.

Pour les voyageurs, les trois échelles d'aménagement du territoire sont agrémentées de sept fonctions pour les services de transport. Ce sont :

- 1) les relations à très longue distance (intercontinentales – plus de 5 000 kilomètres) – aérien ;

- 2) relations vers les principaux pôles européens – lignes ferroviaires à grande vitesse, grands aéroports de province, trains de nuit ;
- 3) relations à longue distance vers Paris et l'Île-de-France – services ferroviaires ou aérien rapides et fréquents ; rabattements par services collectifs ; « desserte autoroutière des grandes villes », congestion ferroviaire et routière ;
- 4) relations de longue distance entre les pôles de province – maillage routier ; trafic province-province air et fer ; services ferroviaires entre métropoles ;
- 5) flux touristiques ;
- 6) les relations à moyenne distance – intervilles (offre de transport intermodale VP – TCR et TCU, congestion) ; Bassin parisien ; desserte des pays isolés ou à faible densité (Massif central) ;
- 7) les déplacements urbains et périurbains (Île-de-France, grandes métropoles régionales, autres aires urbaines).

1.2. La planification par grands ensembles spatiaux

Les échelles 'pertinentes' ou les 'territoires pertinents' sont des concepts liés à une représentation problématique des fonctions spatiales de l'économie, au sein desquelles les fonctions des transports occupent une place centrale. Ces concepts travaillent les tensions qui peuvent survenir entre les maillages politico-administratifs du territoire et les territoires construits par les individus et les entreprises à travers leurs activités, leur répartition dans l'espace et les flux que cette organisation induit. Les analystes, comme les géographes ou les sociologues (Offner, Pumain, 1996), nomment aussi ces 'espaces vécus' des 'territoires fonctionnels'.

La DATAR, de manière interdépendante, s'est appropriée cette représentation problématique et a contribué fortement à sa promotion, notamment parce que le zonage est un outil pratique et traditionnel pour l'action (Padioleau, 1999). Cette représentation est au cœur de la conception du *polycentrisme maillé*.

La politique de l'aménagement du territoire ainsi fondée va se constituer de deux catégories de recompositions territoriales, les deux catégories renvoyant à deux échelles spatiales différentes. L'une, d'ordre *microterritorial*, s'appuie sur les concepts de *pays* et d'agglomération. L'autre, d'ordre *macroterritorial*, partage le territoire en *ensembles interrégionaux*.

L'échelon microterritorial est construit sur la notion de bassin d'emploi et vise l'exercice de la démocratie locale ; il permet de développer la rhétorique de la proximité qui vient légitimer que les décisions soient prises et les processus organisés au plus près des citoyens.

« Le scénario du polycentrisme maillé est un plaidoyer pour les territoires pertinents qui, en faisant coïncider les territoires vécus et les espaces juridico-administratifs, assurent une meilleure productivité économique et constituent une condition nécessaire à un meilleur exercice de la démocratie locale » (DATAR, 2001, p. 66).

L'échelon macroterritorial vise la compétitivité internationale et l'insertion des territoires français dans l'espace européen et son fonctionnement économique. Cet échelon comporte lui-même deux catégories qui se rapportent à deux catégories de problèmes différents. D'une part, une *interrégionalité de bassins de peuplement* viendra asseoir les choix en matière de politique de communication ; six interrégions sont donc construites sur cette idée. D'autre part, une *interrégionalité de massifs* réserve une place spécifique aux zones montagneuses sous le registre d'action pour les espaces naturels et ruraux (nous retrouvons bien là aussi le zonage comme instrument de l'action en aménagement du territoire).

« Cette échelle constitue le référent territorial de conception et de définition des services rares et stratégiques, préalablement à une mise en œuvre relevant des niveaux d'action publique locale. » (DATAR, 2001, p. 66)

Que ce soit à l'échelle micro-territoriale ou à l'échelle macro-territoriale, l'enjeu des *territoires pertinents* est celui de la place et du rôle de l'État vis-à-vis des collectivités locales. D'ailleurs, le document de la DATAR (2001) nous l'explicite d'une certaine manière à travers un exercice sémantique.

« Parler 'd'interrégion' est la bonne expression : parler de 'grande région' est ambigu, voire erroné. En effet, il s'agit de maintenir et de renforcer les 26 régions actuelles, en les invitant à coopérer sur des bases stables qui recouvrent soit les grands bassins de peuplement, soit les grands massifs de montagne. Après l'effort sur l'intercommunalité (1995-2005), il faudra engager un effort vigoureux sur l'interrégionalité pour faciliter le positionnement de la France dans l'Europe » (DATAR, 2001, p. 66)

La planification des transports relève bien évidemment de ce découpage spatial et fonctionnel. Mais les schémas de services se sont arrêtés à la porte des Régions et des agglomérations, pour des raisons de respect du partage des compétences. Du moins, pour ce que nous pouvons y lire comme argument — les schémas sont un document d'État. Les 'grands ensembles territoriaux' ont servi de zonage aux problèmes de desserte auxquels les transports doivent répondre.

Le chapitre *les objectifs et actions pour la desserte des territoires* répond ainsi à l'objectif traditionnel de l'aménagement du territoire en France : trouver un moyen de corriger le déséquilibre entre Paris et la province. Pour ce faire, la province se voit représentée sous la forme de *grands ensembles* — ceux qu'a construits la DATAR. La contribution des réseaux de transport passe par le développement de *liaisons efficaces entre ces grands ensembles* et une accessibilité interne aux grands ensembles territoriaux notamment *aux équipements d'intérêt national* (et aux services supérieurs). C'est au sein des grands ensembles que sont privilégiés les transports collectifs. Ce chapitre est principalement consacré aux projets d'infrastructures sous toutes leurs formes (projets nouveaux ou aménagements de capacité). Mais il marque l'arrêt du schéma routier dans la mesure où il ne comporte pratiquement aucun projet qui n'ait été déjà inscrit dans le schéma de 1992.

La déclinaison des enjeux stratégiques à l'échelle des grands ensembles régionaux¹⁴.

Bassin parisien = Île-de-France, Haute et Basse Normandie, Picardie, Champagne-Ardenne, Centre ; 5 orientations : assurer le développement du transport aérien sur les plates-formes aéroportuaires d'Île-de-France, permettre l'écoulement des trafics de grand transit, améliorer les échanges en Île-de-France notamment dans la zone agglomérée, organiser les échanges dans le Bassin parisien, développer les activités portuaires de la Normandie et conforter leur desserte terrestre.

Nord = Nord-Pas-de-Calais, nord de la Picardie ; 3 orientations : assurer la fluidité de l'axe multimodal Paris-Lille-Europe du nord, faciliter les débouchés des façades maritimes et portuaires de la mer du Nord et de la Manche vers le Grand Est, l'Allemagne et la Suisse (fret ferroviaire), adapter les grandes infrastructures d'échanges du pôle de Lille (« carrefour européen »).

Grand Est = Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Bourgogne ; 4 orientations : assurer la fluidité des axes nord-sud (« sillon mosellan »), relier le Grand Est aux principaux pôles français et européens (est-ouest), adapter les grandes infrastructures d'échanges des principaux pôles, améliorer la desserte et les liaisons internes au territoire du Grand Est (massifs vosgiens et jurassiens).

Grand Sud-Est = Rhône-Alpes, Auvergne, PACA, Languedoc-Roussillon, Corse ; 5 orientations : assurer la fluidité de l'axe Saône-Rhône ainsi que du couloir languedocien (« axe historique majeur »), valoriser la région lyonnaise et ses liaisons avec les autres pôles européens et régionaux (Lyon comme pôle d'échanges), structurer l'arc méditerranéen et la métropole marseillaise, faciliter l'accès aux pôles majeurs et les liaisons internes au territoire du Grand Sud-Est (Massif central, Alpes, Jura), assurer la desserte de la Corse dans le cadre de la continuité territoriale.

Grand Sud-Ouest = Midi-Pyrénées, aquitaine, Limousin, Languedoc-Roussillon ; 3 orientations : assurer les échanges transpyrénéens (transit de fret), valoriser le Grand Sud-Ouest et notamment les pôles de Bordeaux et de Toulouse dans leurs échanges avec les autres pôles européens et régionaux, améliorer les liaisons internes au territoire du Grand Sud-Ouest et notamment le Massif central.

Ouest Atlantique = Bretagne, Pays de Loire, région Poitou-Charentes ; 3 orientations : assurer la fluidité de l'axe atlantique pour les trafics à longue distance (fret), valoriser l'Ouest atlantique dans ses échanges avec les autres pôles européens et avec les grands ensembles régionaux (Nantes), améliorer la desserte et les liaisons internes au territoire de l'Ouest atlantique.

Sous l'action *assurer la fluidité de l'axe*, la justification est toujours rédigée de la même manière :

« ... où se superposent des services de transport très diversifiés (voyageurs et marchandises, courte, moyenne et longue distance) dont l'importance pose des problèmes de fluidité et de gestion des conflits. Les actions sont destinées à améliorer la compétitivité des modes alternatifs à la route et aménager quelques itinéraires routiers évitant les grandes agglomérations ».

1.3. Une stratégie d'action territoriale et environnementale

La planification des transports que bâtissent les schémas de services s'intègre à une loi d'orientation qui cherche à combiner aménagement du territoire et environnement dans

¹⁴ Les schémas de services traitent également bien évidemment des territoires d'Outre mer. Pour les besoins de notre recherche, nous ne reprenons ici que les éléments métropolitains.

une prospective à long terme de l'avenir du territoire français. Ce sont tous ces termes ensemble qui doivent contribuer à définir une stratégie d'action territoriale et environnementale. Nous en trouvons des éléments dans la deuxième partie du document, et plus particulièrement à travers le chapitre qui énonce les *enjeux stratégiques multimodaux* et celui qui explicite les moyens de *desserte des territoires*.

La multimodalité prend forme avec l'énoncé des *enjeux stratégiques multimodaux*, en renonçant explicitement à toute référence à des modes de transport particuliers. Et c'est la multimodalité qui donne du sens à l'action 'privilégier l'existant'. Les enjeux se fondent toujours sur une représentation fonctionnelle et spatiale du système des transports.

« ... l'action de l'État... est fondée sur des politiques spécifiques à cinq fonctions stratégiques multimodales :

1. le développement des liaisons internationales de voyageurs ;
2. l'organisation multimodale du fret à l'échelle nationale et européenne ;
3. le bon fonctionnement des grands axes de transport interrégionaux et internationaux ;
4. l'organisation multimodale des liaisons transalpines et transpyrénéennes ;
5. l'organisation des déplacements urbains et périurbains.

Ces politiques définissent les priorités de l'État parmi les objectifs d'amélioration des services de transport identifiés en première partie, et sélectionnent les principales dispositions d'importance ou d'intérêt national pour y répondre » (p. 52).

Pour chacun de ces enjeux stratégiques est donc listée une série de mesures particulières¹⁵.

- Le développement des liaisons internationales de voyageurs : faciliter le développement des relations aériennes entre les grandes aires métropolitaines françaises et les principaux pôles européens, voire mondiaux ; développer des services rapides de voyageurs terrestres qui permettent de valoriser la

¹⁵ Les annexes sont suivies de 12 cartes qui terminent le document et visent seulement à illustrer les principaux éléments de diagnostic présentés au chapitre 22 (les enjeux stratégiques multimodaux majeurs) :

1. Aéroports commerciaux français et principaux aéroports européens voisins (trafic passagers 1999) ;
2. Capacité des principaux aéroports français en 2020. Hypothèse basse de trafic (scénario "Europe des infrastructures" avec aménagement sur site des aéroports actuels) ;
3. Capacité des principaux aéroports français en 2020. Hypothèse haute de trafic (scénario "Compagnies globales" avec aménagement des aéroports actuels) ;
4. Réseau trans-européen de fret ferroviaire (proposition de la Commission du 25 mars 2000) ;
5. Trafic fret ferroviaire, affectation de 100 GTK sur le réseau actuel, identification des zones de congestion ;
6. Temps de parcours ferroviaire au départ de Paris (1998 et après mise en service des projets inscrits aux schémas de services) ;
7. Les principaux ports français (>1Mt/an) dans l'ensemble européen et leur trafic actuel (1999) ;
8. Transports combinés. Localisation des chantiers (existants, décidés, ultérieurs) ;
9. Transport fluvial. Densités de trafics fret 1998 ;
10. Encombres sur le réseau routier national (en h.km) ;
11. Trafic 2020 sur le réseau routier national interurbain (hypothèse basse / hypothèse haute) ;
12. Les transports collectifs dans les agglomérations en 1998 (nombre de voyages par habitant et population desservie en milliers d'habitants).

complémentarité entre le TGV et l'avion ; développer au plan national, un réseau de plates-formes complémentaires à vocation internationale (3^{ème} aéroport) ; maintenir le bon niveau de service des liaisons maritimes internationales.

- L'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne, soit *cet objectif de doublement dès 2010 implique un triplement du trafic de fret international...* (p. 53) : participer à la constitution progressive d'un réseau trans-européen de fret ferroviaire (RTEFF) ; soutenir les efforts de productivité et de qualité des opérateurs ferroviaires ; définir des critères et mettre en place des procédures d'allocation des priorités entre les différentes circulations ferroviaires (dont priorité fret pour desserte des ports) ; réaliser les aménagements de capacité ferroviaire nécessaires à l'écoulement des trafics de fret attendus ; développer les activités portuaires et renforcer leurs positions dans l'espace européen ; promouvoir un service performant de transport combiné à l'échelle européenne ; développer et exploiter plus efficacement la voie navigable (Seine-Nord).
- Le bon fonctionnement des grands axes terrestres interrégionaux et internationaux (essentiellement routes) : optimiser la capacité des voies existantes aménager des itinéraires alternatifs aux principaux axes congestionnés ; intégrer la façade atlantique dans les grands courants d'échanges européens ; réaliser des investissements de capacité ou des contournements d'agglomération destinés aux flux de transit.
- La politique multimodale des liaisons transalpines et pyrénéennes (flux de transit et transport combiné) : poursuivre les négociations européennes et bilatérales de long terme ; faciliter le développement des services de transport de fret alternatifs au transport routier transalpin et pyrénéen ; veiller à la préservation de l'environnement à l'intérieur des massifs alpins et pyrénéens ; permettre la réalisation de nouveaux itinéraires ferroviaires.
- L'organisation des déplacements urbains et périurbains : encourager l'intégration des compétences et la coordination entre les autorités organisatrices de transport (politiques de déplacements à l'échelle des aires urbaines – SRU) ; favoriser les transports collectifs périurbains en site propre ; faciliter l'écoulement au droit des agglomérations des flux de transit à longue distance.

La revue du détail de ces mesures par enjeu stratégique nous semble démontrer une différenciation des registres d'argumentation selon deux ordres, aménagement du territoire et environnement. Ainsi, le premier enjeu, qui se réfère à une représentation du rôle des transports dans la place que la France doit pouvoir jouer dans un espace européen, correspond à une vision portée à la fois par la DATAR et l'Équipement. Ce qui est également le cas, bien que dans une moindre mesure, de l'enjeu portant sur *le bon fonctionnement des grands axes terrestres*. En revanche, les trois autres enjeux, qui se rapportent aux priorités environnementales — fret ferroviaire, alternative à la route pour la traversée des massifs et en milieu urbain — énoncent principalement des mesures d'offre, qu'il s'agisse d'infrastructures ou d'organisation d'offres de services.

La présentation des enjeux stratégiques multimodaux donne donc un sens à une politique multimodale à travers principalement les rapports ou les places respectives du fer et de la route, en vue de répondre à l'objectif de rééquilibre de ces deux modes de transport. En outre, l'expression de ces enjeux fait une place à la question des conflits d'usage sur une même infrastructure ou un même espace (aux abords des agglomérations par exemple ou dans le couloir rhodanien). Ce que la séparation des problèmes liés au transport de voyageurs et au transport de marchandises ne permet pas aisément. D'une certaine manière, nous trouvons là un début de sens multimodal et environnemental à la planification des transports.

D'un autre point de vue, la desserte des territoires, leur accessibilité, constituent un classique de l'aménagement du territoire (selon un double registre : liberté de circulation et fluidité de la mobilité ; équilibre des territoires et droit d'accès de tous à des services de transport fiables et de qualité), qui démontre une proximité de registre d'argumentation entre la DATAR et l'Équipement.

Un chapitre y est donc consacré qui permet de recenser les projets d'infrastructures. Et, tous ont compris, en substance, que tout grand ou moyen projet d'infrastructure qui ne serait pas inscrit dans les schémas de services ne sera pas. Dans cette approche territoriale, la politique multimodale reste fortement ancrée dans une politique d'infrastructures. Par ailleurs, comme les territoires se retrouvent le plus visiblement dans cette politique, une telle construction écrite conduit à enfermer en quelque sorte l'intervention des territoires (DRE-Préfets comme les collectivités) dans cette politique d'infrastructures. Ainsi, la consultation locale comme nationale, en particulier auprès des élus, n'a pas manqué de placer cet enjeu en première ligne.

Au total, la stratégie d'action territoriale et environnementale que donne à lire le document des schémas semble bien montrer un ajustement entre trois façons d'aborder la question, au cœur de laquelle les projets d'infrastructures constituent un enjeu. La combinatoire avec l'aménagement du territoire ne paraît pas devoir être la plus conflictuelle, ni avec les transports (dont la proximité reste avérée), ni même avec l'environnement.

La dimension environnementale de la stratégie renvoie d'abord à des enjeux globaux, figurés par les engagements internationaux en matière d'effet de serre. C'est ce qui explique que la représentation fonctionnelle des transports dans l'aménagement du territoire s'exprime relativement explicitement à travers une correspondance entre une hiérarchie des infrastructures et une hiérarchie des lieux qui composent le territoire comme la construit le concept de *polycentrisme maillé* de la DATAR.

Pour autant, le point de vue environnemental territorialisé comporte une opposition aux schémas d'infrastructures. Ainsi, les enjeux sont considérés comme spatialisés et le principe d'action retenu se résume à éviter de doubler systématiquement les axes routiers.

Conclusion – Un document de référence porteur d'enjeux

Au total, le document des schémas multimodaux de services de transport constitue une somme dont ne sont exclues ni contradictions ni redondances – comment pourrait-il en être autrement ? L'élaboration des schémas de services peut être considérée comme une scène de débats entre leurs producteurs. Parmi eux, les contributeurs directs à la rédaction du document des schémas et les points de vue dont ils sont porteurs dans ce processus nous permettent de repérer ces débats, leurs termes et les enjeux qu'ils recouvrent. Trois catégories d'enjeux nous semblent se jouer ici.

L'un se rapporte au registre général d'action tel que la loi Voynet, soutenu par le discours d'investiture de Lionel Jospin, l'exprime : comment répondre aux besoins de transport par une logique de services ? Répondre à la demande ou infléchir la demande constituent les deux termes de notre première catégorie de débat, renvoyant probablement à un télescopage des visions à court, moyen et long terme des problèmes et des solutions.

Un autre renvoie à la combinaison des champs d'action, aménagement du territoire et environnement, appliquée aux transports : comment s'élabore une stratégie d'action multimodale, territoriale et environnementale ? En particulier, la rencontre entre les trois termes du problème — enclavement, optimisation de l'existant (autre manière de dire l'arrêt des projets d'infrastructures routières), congestion — constitue par essence une tension, voire un conflit.

Enfin, le rôle de l'État apparaît en discussion dans la mesure où la mise en avant d'une logique de services signifie notamment donner les moyens à l'Équipement d'être autre chose qu'un maître d'ouvrage (pour le champ d'action qui nous occupe ici) : comment l'État gère-t-il sa place dans une dynamique d'évolution des enjeux de transport ? Ce qui se lit dans les schémas montre un déséquilibre entre la précision des projets d'infrastructures inscrits dans le document et le flou des actions de *régulation* énoncées. Il est visible que les nouveaux modes d'action sont à l'état de gestation.

Si l'on admet que ces débats sont les scènes où se construisent, au moins en partie, le sens de la politique des transports (Faure *et alii*, 1995), sous sa forme planifiée à long terme, alors nous pouvons rapporter cette analyse à celle des valeurs, idées et représentations ici véhiculées, ou pour le dire autrement, au référentiel de l'action ainsi mobilisé, tel que le définissent Bruno Jobert et Pierre Muller (1995). Le secteur des transports n'a ainsi pas échappé au référentiel du marché qui correspond pour ces auteurs au paradigme auquel les acteurs se sont référés ces dernières années pour gérer les affaires publiques. C'est avec ce concept que nous pouvons notamment trouver des éléments de compréhension à l'ouverture à la concurrence des grands réseaux, parmi lesquels par exemple le service ferroviaire ou le transport aérien antérieurement.

L'élaboration des schémas de services nous permet peut-être d'avancer l'hypothèse que se joue dans ce processus, non pas tant un changement de référentiel, qu'un accommodement de celui-ci face à la (re-)montée d'un autre paradigme que nous pourrions dénommer 'solidarité'. Peut-être que la combinaison aménagement du territoire et environnement est porteuse d'un principe d'action solidaire dont la

reconnaissance et la montée en puissance (*via* ici les schémas de services) tiendrait à la réunion d'un principe de solidarité spatiale (aménagement du territoire) et d'un principe de solidarité temporelle (développement durable). Cette dynamique étant bien évidemment portée par certaines transformations de l'action publique, comme l'importance accordée aux conséquences de l'action plus qu'aux actes eux-mêmes (Duran, 1999). Le processus d'élaboration des schémas de services n'a aucune raison d'échapper à cette dynamique. En retour, il nous permet de la qualifier pour ce qui concerne la planification des transports.

CHAPITRE 2. LA TERRITORIALISATION DES SCHÉMAS MULTIMODAUX DE SERVICES DE TRANSPORT

Marianne Ollivier-Trigalo

Le dispositif mis sur pied par le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement pose le ministère de l'Équipement comme pilote de l'élaboration des schémas le concernant. Cette administration a donc mobilisé ses propres ressources pour entreprendre l'exercice demandé, et nous ne nous étonnerons pas que le document, même s'il a fait l'objet d'échanges entre représentations, notamment avec l'Environnement, porte clairement la marque de l'Équipement¹⁶.

La méthode d'élaboration des schémas de services prévoit un ensemble de dispositifs de consultation dont le document (présenté rapidement dans le chapitre 1) fait l'objet. Le double niveau, national et local, caractérise également ces dispositifs. Au niveau national, on trouve des délégations parlementaires (une par chambre) et un conseil national d'aménagement et de développement du territoire. Au niveau local, deux processus parallèles se déroulent : l'un est organisé par la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire, qui d'une certaine manière reproduit le CNADT au niveau régional ; l'autre donne un rôle spécifique aux collectivités territoriales, en particulier les conseils régionaux, en tant qu'assemblées élues (ce qui pourrait entrer en résonance avec les délégations parlementaires). Dans le champ des transports, cette sollicitation des collectivités territoriales est une pratique éprouvée, notamment pour ce qui concerne les projets d'infrastructures, mais également depuis l'expérimentation de la régionalisation des transports ferroviaires, pour ce qui concerne les projets d'exploitation des transports régionaux de voyageurs. Pour ce qui nous intéresse ici — la dimension territorialisée des schémas de services — l'interrogation porte donc sur les conditions dans lesquelles ces différents dispositifs de consultation des territoires viennent s'insérer dans des pratiques et des relations préexistantes, en particulier entre l'État et les élus.

¹⁶ L'analyse d'ensemble du processus d'élaboration des schémas de services de transport, des activités et des acteurs qu'il a mobilisés, notamment en administration centrale fait l'objet d'un rapport de recherche INRETS : Ollivier-Trigalo, 2002.

Notre enquête nous a permis d'identifier quatre catégories de contributions. Tout d'abord, les directions ont été sollicitées à propos des projections de la demande de transport, tant pour fournir des données proprement dites le cas échéant que pour donner un accord sur les résultats finalement affichés. Ensuite, chacune a eu à produire un document faisant état d'un diagnostic sur l'offre de services, donc pour chacun des modes de transports gérés par les directions. D'autres contributions ont porté sur des problèmes spécifiques — par exemple, le fret ferroviaire pour la DTT, la vallée du Rhône pour la DR, le troisième aéroport pour la DGAC. Enfin, les directions ont participé aux échanges organisés avec les directions régionales de l'Équipement.

Ce chapitre est en effet plus particulièrement consacré à la place et au rôle des territoires dans l'ensemble du processus. Nous analyserons en premier lieu comment l'administration de l'Équipement a organisé la sollicitation et la mise en avant de ses services déconcentrés régionaux (II.1.). Ensuite, nous confronterons les représentations territoriales différenciées que les composantes sectorielles de l'Équipement ont apportées au processus d'élaboration des schémas de services (II.2.). Face à ce processus de territorialisation de la politique des transports, l'Équipement a mis en œuvre des actions spatialisées lui permettant de saisir des enjeux d'aménagement particuliers à des fins de démonstration (II.3.). Enfin, l'analyse rapide des dispositifs de consultation liés aux schémas de services nous permettra de repérer dans quelles conditions l'aménagement du territoire peut être considéré comme mis en débat (II.4.).

II.1. La sollicitation des DRE : le jeu des allers et retours

La sollicitation des DRE dans le champ de l'intermodalité et de la multimodalité s'est faite progressivement. Nous ferons l'hypothèse que ce processus de montée en puissance des services déconcentrés construit de manière interdépendante une légitimité aux DRE (à la fois au sein du système institutionnel de l'Équipement, qui s'était jusqu'à présent appuyé et forgé sur les DDE et face au système politico-administratif régional) et la multimodalité comme problème à traiter et registre d'action des services déconcentrés. L'échelon régional est défini par nos interlocuteurs de l'Équipement comme pertinent pour traiter de la multimodalité.

Ce processus de montée en charge des DRE dans le domaine de la multimodalité comporte pour le moment trois étapes. En 1995, Anne-Marie Idrac, alors secrétaire d'État aux Transports (ministère Pons du gouvernement Balladur)¹⁷, commande conjointement aux préfets et aux directeurs des DRE un travail d'analyse à réaliser en deux à trois mois et dont le rendu prendra la forme d'une note de réflexion. Durant le gouvernement Juppé, le ministère de l'Équipement qui combine dans son portefeuille l'aménagement du territoire demande aux DRE de contribuer à la préparation des futurs contrats de plan État-Région. Les DRE doivent élaborer des Rapports d'Orientations Multimodales, dont l'objectif est de servir d'instrument de programmation.

L'élaboration des R.O.M. déclenche une mobilisation importante, tant en termes de temps passé que de volume du travail restitué, chaque DRE produisant son rapport. Du point de vue de la méthode, une circulaire de l'administration centrale donne pour objectif à chaque DRE d'établir un catalogue des projets de transports sur la base des attentes ou des expressions locales. Ce premier travail institue des modalités de relations entre administration centrale et services déconcentrés qui se caractérisent par une rencontre conjointe des directions sectorielles centrales et des DRE, ensemble. Alors que jusqu'à présent, chaque direction sectorielle organisait ses propres modalités de relations avec les services déconcentrés selon les besoins (voir II.2. ci-après).

¹⁷ Mentionnons que Anne-Marie Idrac a occupé la fonction de directrice des transports terrestres avant la dernière cohabitation de la présidence Mitterrand.

Sous l'égide du comité des directeurs transports, des réunions vont donc être organisées pour faire des R.O.M. une sorte de production territorialisée et intersectorielle collective. Pour autant, le caractère collectif concerne la rencontre de chaque directeur de DRE avec l'ensemble des directions sectorielles de l'administration centrale. Ainsi, vingt-deux réunions d'une journée chacune ont permis à chaque directeur de chaque DRE de soumettre aux directions sectorielles leurs propositions en matière de stratégies multimodales. Le but de ces réunions est d'opérer un choix dans les propositions de projets répertoriés par les DRE. Le caractère multimodal se rapporte au fait que l'ensemble des projets modaux est balayé pour un territoire régional donné et que le tri est opéré par les directions sectorielles ensemble.

Fin 1997, la planification des transports est relancée sous une forme renouvelée selon les termes du nouveau ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement qui stoppe net les travaux antérieurs dont l'objet principal était aussi la révision des schémas directeurs sectoriels demandée par la loi Pasqua-Hoeffel. De manière concomitante, la préparation du texte de loi modifiant celle-ci, l'élaboration des schémas de services prévus par cette modification et la poursuite de la préparation des contrats de plan État-régions vont mobiliser l'administration centrale et les services déconcentrés, sollicités à nouveau dans le même esprit que pour les R.O.M. Les DRE restent plus que jamais l'échelon légitime pour traiter de la multimodalité, d'autant plus que la loi Voynet met en exergue la multimodalité et la déconcentration comme principes conjointement organisateurs de l'action.

Face à la démarche relativement indéfinie proposée pour l'élaboration des schémas de services, l'administration de l'Équipement va chercher à accommoder ses réflexions, travaux et méthodes antérieures au nouveau processus. Outre les contributions sectorielles propres à l'administration centrale, *l'équipe-projet*¹⁸ mise sur pied spécifiquement pour les schémas de services va élaborer un note de cadrage en août 1998¹⁹ à destination à nouveau des DRE afin de préciser les modalités de leur association au processus de planification.

Tout d'abord, en termes de contenu du travail à entreprendre, la note de cadrage demande aux DRE d'explicitier les objectifs de services de transport, d'identifier et de classer par objectifs les différentes actions envisageables, de décrire et d'évaluer les projets (intérêt socio-économique et bilan financier), de classer les projets par ordre de priorité (selon les deux scénarios A et D). Diagnostic et évaluation sont les maîtres-mots de la méthode, qui sont travaillés par les deux échelons principalement impliqués — directions sectorielles de l'administration centrale et services déconcentrés régionaux.

¹⁸ L'équipe-projet, réunie sous l'égide du comité des directeurs transports, comprenait des représentants de chaque direction transport (direction des routes, direction des transports terrestres, direction générale de l'aviation civile, direction du transport maritime, des ports et du littoral) ainsi que du service des études économiques et statistiques (SES).

¹⁹ Circulaire conjointe de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du ministre de l'équipement, des transports et du logement aux préfets de régions, datée du 27 août 1998, ayant pour objet l'élaboration des schémas de services collectifs de transport.

La note « propose la démarche à suivre en deuxième étape par les DRE, avec le concours du réseau technique²⁰, destinée à approfondir les choix stratégiques sur chacun des axes, liaisons ou pôles de transports pour lesquels une amélioration des services de transport a été reconnue souhaitable à l'issue de la première étape :

- comment faire un diagnostic, c'est-à-dire une analyse de la situation et de son évolution qui pose les bonnes questions et qui révèle les vrais enjeux ?
- comment définir une stratégie, par une évaluation comparative des différentes actions possibles (projets d'investissements ou autres interventions publiques), qui permettent de sélectionner les bonnes réponses ? »

Pour ces étapes déconcentrées de l'élaboration des schémas de services (98-99), les DRE travaillent sous la responsabilité des préfets de région — puisque la démarche d'ensemble comporte un processus de concertation (voir II.4.) —, les préfets ayant produit des synthèses de ces travaux.

Dès avant cette formalisation officielle d'une méthode territorialisée d'élaboration des schémas (méthode comprenant d'autres éléments que l'évaluation de projets), les protagonistes de l'administration centrale se sont d'abord interrogés à la fois sur le contenu des retours à demander aux DRE et sur la façon de les élaborer, avec le souci notamment qu'une méthode commune puisse être appliquée, de sorte que l'ensemble des retours puisse être considéré comme fondé sur un minimum de cohérence.

Et en termes de contenu territorialisé, les projets d'infrastructures et d'exploitation des réseaux semblaient les plus appropriés dans la mesure où, en matière de transport, souvent les interventions d'acteurs locaux portent sur ces préoccupations concrètes, avec une préférence pour les seuls projets d'infrastructures. Une activité d'ordre méthodologique est donc lancée auprès des DRE. Et de nouveau, des relations de travail s'instaurent entre les services déconcentrés et les directions sectorielles. Pendant un an (de septembre 1998 à septembre 1999), l'équipe-projet organise de nouvelles journées de rencontres avec les DRE. Outre les réunions qui ont été organisées, l'équipe-projet a pu se servir d'un espace préexistant de relations entre les services déconcentrés. Lieu d'échange d'expériences, c'est ce que nos interlocuteurs appellent le 'club des DRE'. Le réseau tant métaphorique que physique sert de référence pour qualifier son mode de fonctionnement.

²⁰ Outre les DRE, l'Équipement bénéficie d'un large réseau scientifique et technique. Le comité des directeurs transports avait demandé la tenue d'une 'journée d'information du réseau technique' (jeudi 10 décembre 1998) sur l'élaboration des schémas de services. Y assistaient les directions centrales, la DATAR, des DRE (Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de Loire, Rhône-Alpes), les responsables du réseau technique (CETE, SETRA, CERTU, STBA, CETMEF) et les représentants des grands opérateurs de transports (SNCF, RFF, VNF). Objet de la réunion : informer sur les travaux engagés par les directions centrales et les DRE (exposés de leurs parts) ; recueillir les propositions du réseau technique sur une assistance aux DRE. En fin de compte, les CETE n'ont pas pu être associés aux schémas de services. Mais, le compte rendu de la réunion fait état de la mise sur pied d'une structure *ad hoc*, associant des CETE, les services techniques centraux concernés (SETRA, CERTU), les directions centrales et des DRE, « pour le pilotage et le suivi d'un programme d'études méthodologiques et techniques destinées à mieux répondre à la nouvelle approche des schémas de services de transport. » (compte rendu fait par Olivier Paul-Dubois-Taine, 16 décembre 1998).

Dans un premier temps, les rencontres vont porter sur l'élaboration d'une méthode commune de sélection des projets. Ces premiers échanges sont organisés afin de donner un contenu à la participation des DRE et de faire en sorte que ce contenu puisse être élaboré de la même manière par tous les services déconcentrés. L'équipe-projet étant le pilote du processus, met sur pied cette étape méthodologique. Dès lors, une sorte de formation à l'évaluation de projet va occuper les premières séances des réunions organisant la rencontre entre équipe-projet et DRE. Outre cette animation, une note de présentation de la méthode²¹ sera rédigée, que l'on retrouvera dans la circulaire.

Des limites à la diffusion de la méthode apparaissent cependant. Dans les DRE, d'abord, la diffusion semble s'être heurtée à des difficultés de compréhension et d'application, dans la mesure où la méthode semble nouvelle pour les services déconcentrés, alors même que leurs directeurs ont paru assidus. En outre, la diffusion territoriale de la méthode se heurte également, et probablement plus sûrement car plus répandue, à la divergence des points de vue entre services de l'État et collectivités locales. En revanche, en administration centrale au sein du processus d'élaboration des schémas de services, une proximité intellectuelle émerge entre la DTT et la sous-direction des ports.

L'objectif de l'ensemble du travail en commun reste de synthétiser et de trier parmi les propositions régionales, de façon à ce que les mesures territoriales qui seront finalement énoncées dans le document des schémas de services lui donnent bien une dimension nationale (puisque'il s'agit de l'action de l'État). En outre, la confrontation de l'ensemble des attentes régionales a également pour objectif pour les producteurs du document de s'assurer d'une certaine homogénéité entre les mesures territoriales à afficher. Cette méthode de travail a été qualifiée de *granulométrie*, méthode qui permet notamment de justifier que le document des schémas de services ne liste pas les projets d'amélioration des trains régionaux, ni toutes les déviations d'agglomération. Dans le même temps, quelques contournements de grandes agglomérations (comme Strasbourg ou Lyon) sont malgré tout cités dans la mesure où ils trouvent une place dans une logique de planification nationale.

Pour autant chaque composante de l'équipe-projet n'est pas entrée dans ce processus d'allers et retours ni de la même manière ni avec les mêmes habitudes. Nous allons maintenant passer en revue les représentations territoriales de chacune des directions sectorielles, qui sont autant de dimensions venant façonner la territorialisation du processus de planification multimodale des transports.

II.2. Les représentations sectorielles des contributions territoriales

Les relations des directions sectorielles de l'administration centrale avec les services déconcentrés ne sont pas nouvelles. Une pratique s'est forgée au fil du temps. De cette expérience, il ressort que chaque direction sectorielle fait preuve de logiques propres et différenciées avec ses correspondants locaux. Si nous faisons l'hypothèse que l'instauration de la multimodalité passe par un dispositif organisationnel qui permette

²¹ Nalin (O), *L'évaluation simplifiée de projet, en 5 étapes*, Note, Présentation aux DRE, 15 septembre 1998.

reconnaissance et échange entre secteurs (ce qui semble être l'hypothèse de l'Équipement), il peut être utile d'approcher les relations établies avec les territoires afin de repérer si elles relèvent de la reproduction de la sectorisation ou si elles opèrent le rapprochement entre secteurs.

Dans ces relations avec les territoires, nous retrouvons les positions institutionnelles de chaque direction sectorielle : par exemple, la direction des routes est déjà bien engagée dans des relations avec les territoires alors que la direction du transport maritime estime expérimenter un début de reconnaissance, comme ce fut le cas au niveau central d'élaboration des schémas de services²². Deux logiques semblent à l'œuvre : géographique et logistique.

II.2.1. L'itinéraire alternatif et la planification à long terme du maître d'ouvrage

Une différence essentielle provient de la façon dont la maîtrise d'ouvrage en matière d'infrastructures est gérée, plus ou moins directement. En effet, la direction des routes agit dans le processus de planification en tant que maître d'ouvrage. C'est en particulier à ce titre qu'elle occupe une place première dans l'administration des transports : elle est le pilier de la politique d'équipement. Ce rôle et cette place caractérisent ses modalités d'action, motivées par la volonté de pérenniser ce qu'elle contrôle directement : la construction d'infrastructures. Cette construction est élaborée comme une solution à deux termes du même problème dit d'équipement : la saturation des réseaux (ou de certaines de leurs parties) ; l'enclavement de certaines parties du territoire, ces deux termes répondant à la politique d'aménagement du territoire en ce qu'elle vise la compétitivité (ou le développement économique) et l'équilibre (ou l'égalité). Cette place centrale s'est également confortée au fur et à mesure de l'élaboration des schémas directeurs successifs, dont la périodicité s'est accélérée depuis la mise en œuvre de la LOTI (1982) jusqu'à l'arrêt opéré par le lancement de la loi Voynet (1997)²³.

Ces caractéristiques s'inscrivent dans une histoire longue liée à celle de la planification en France au cours de laquelle la direction des routes a pu instaurer des relations avec les services déconcentrés, en particulier en leur déléguant ses prérogatives en matière de maîtrise d'ouvrage²⁴. Dans ce domaine se sont alors développées au cours du temps des relations locales entre représentants de l'État — services déconcentrés de l'équipement et services de la préfecture — et collectivités territoriales.

²² La DTT semble dans une sorte d'entre-deux, dans la mesure où elle est plus en recherche d'identité du fait d'un contexte où régulation (du secteur ferroviaire, mais aussi des transports urbains) et investissement viennent ensemble façonner son registre d'action dans un environnement fait d'acteurs multiples (par exemple, RFF, SNCF et autres opérateurs ferroviaires, autorités organisatrices de transport) et dans une configuration récente (la réforme ferroviaire date de février 1997). Voir Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.*

²³ Durant cette période, trois schémas routiers ont été élaborés — 1985, 1988, 1992. La loi Pasqua-Hoeffel prévoyait la révision du dernier et les travaux préparatoires ont effectivement été lancés en 1995 mais le schéma correspondant n'est jamais sorti.

²⁴ D'abord aux DDE qui ont développé ainsi une longue pratique locale.

Les projets d'infrastructures peuvent être retenus soit parce que l'itinéraire sur lequel ils sont prévus connaît des difficultés de circulation (si beaucoup de trafic), soit parce que l'itinéraire en question traverse des zones sans infrastructure (si pas de trafic) ; elles sont alors dites 'enclavées'. Et les réseaux de transport sont appelés pour leurs 'effets structurants' présumés, le plus souvent implicitement, positifs²⁵. La dénomination est parlante, renvoyant à des visions d'exclusion, en particulier du développement économique. Ce débat, qui s'anime à chaque exercice de planification des transports, met en scène l'État (maître d'ouvrage) et les élus. Ces derniers s'avèrent pour la plupart demandeurs d'infrastructures, et tout particulièrement routières (Offner, 1993 ; Jeannot, 2001). L'État ne souhaite pas répondre à toutes ces attentes et, par ailleurs, dans une vision à long terme, argumente sur l'avantage de proposer un itinéraire complet à améliorer (qu'il s'agisse d'une autoroute ou d'une voie rapide) à long terme plutôt que d'accepter de réaliser par tronçon des morceaux d'un itinéraire qui à terme risquerait de ressembler à un bricolage, réalisé au gré des demandes locales. C'est dans cette perspective que la direction des routes avait élaboré le concept d'itinéraire alternatif, explicité au moment du schéma de 1988.

Pour la direction des routes, l'itinéraire alternatif constitue un argumentaire tant pour la composante administration centrale qui offre ainsi à l'État un instrument de planification, donc national, que pour les services déconcentrés, en particulier les DRE pour le sujet qui nous occupe, qui n'agissent qu'avec l'aval de l'administration centrale et sur la base d'une position clairement énoncée.

D'autant plus que, depuis la LOTI, la publicisation des choix est devenue le principe d'action. Ce qui a conduit l'administration des transports à définir des processus de conduite de ses grands projets d'infrastructures où la consultation du public est prévue (cette pratique est cependant plus ancienne que la LOTI pour ce qui est des routes), la montée progressive de préoccupations environnementales et la multiplication des conflits ayant conduit peu à peu à prévoir un processus de consultation 'dès la conception du projet', *en amont*²⁶. C'est à la fois dans cet esprit et dans une première perspective intermodale que la direction des routes avait lancé un travail conséquent, dit des 'études de liaisons', après le vote de la loi Pasqua-Hoeffel afin de préparer la révision des schémas directeurs que cette loi prévoyait.

Au titre de l'intermodalité, la direction des routes va mettre sur pied et piloter un dispositif intersectoriel et interministériel (un peu comme pour les schémas de services)

²⁵ Le concept d'effets structurants et son intitulé renvoient à l'idée que les équipements en infrastructures sont suffisants pour impulser des dynamiques nouvelles entraînant un changement structurel du territoire : les équipements sont considérés et présentés comme moteur de développement économique et social, selon un raisonnement qui s'appuie sur l'idée d'une relation mécanique de cause à effet. Une série de travaux de recherche a remis en cause ce concept, relayée ensuite par une mobilisation politique portée par la montée des préoccupations environnementales. La remise en cause des effets structurants ne porte pas sur leur existence mais sur la relation mécanique de cause à effet et les composantes du paradigme scientifique sur lequel ils reposent (le déterminisme technique, la métaphore mécanique du système de causalité linéaire, le modèle économique de rationalité et ses développements dans les domaines de l'économie spatiale et de la localisation des activités, le positivisme). Les chercheurs ont montré que les réseaux de transport jouaient plutôt un rôle d'amplificateur des tendances existantes, accélérant aussi bien le déclin que la croissance d'une région (Offner, Pumain, 1996).

²⁶ Pour l'histoire de la genèse et de la codification du débat public en amont des grands projets d'aménagement, voir Ollivier-Trigalo, Piechackzyk, 2001, *op. cit.*

dont le résultat sera constitué de travaux préliminaires de projection de la demande de transport et des études spatialisées de desserte. Dans le même temps, les DRE sont également sollicitées, et pour les travaux intermodaux (notamment, par l'élaboration des R.O.M.).

La dénomination est importante. Il ne s'agit plus de projets routiers mais de *problèmes de liaisons*. L'intermodalité alors investie conduit donc dans un premier temps à gommer de l'expression une référence à un mode de transport particulier. Le document des schémas de services a d'une certaine manière systématisée cette façon de s'exprimer. Une vingtaine de documents d'opportunité sont produits²⁷, le choix des projets ainsi retenus renvoyant à des enjeux spatiaux de desserte et, par là, territorialisant la justification à travers l'expression et la reconnaissance de problèmes localisés. Dès lors, ce processus intègre des considérations plus larges que les précédents dossiers de projets routiers.

La modification de la loi Pasqua-Hoeffel par la loi Voynet prend pour cible explicite le schéma directeur routier. L'arrêt de l'inscription de projets routiers nouveaux est la face visible de l'arrêt brutal du processus mené par la direction des routes. Dès lors, l'existence des dossiers d'opportunité va être tue, passée sous silence et cachée. Ce qui conduit à des ambiguïtés de deux ordres différents : la direction des routes en utilise des éléments sous la forme « on a étudié ça » ; et 'demande' aux DRE de les utiliser sans s'y référer. Mais ce mode de fonctionnement ne convient pas à une administration hiérarchisée et centralisée qui conduit les DRE à n'agir qu'avec l'aval de l'administration centrale et sur la base d'une position clairement énoncée. Dans cet aval, qui les légitime, l'existence d'études officielles, marquées du sceau de l'administration centrale, joue un rôle essentiel de légitimation. Par ailleurs, cet arrêt interdit, pour la direction des routes, l'expression des problèmes à long terme.

II.2.2. De la géographie à la logistique

Parmi les protagonistes de l'élaboration des schémas de services, la DGAC et la DTMPL font figure de nouveaux entrants, le caractère nouveau pouvant s'interpréter par l'organisation des secteurs concernés et la position des directions sectorielles dans cette organisation.

Ces deux directions sectorielles d'une part, sont confrontées à des marchés de transport libéralisés complètement (et, pour le transport maritime de longue date), d'autre part, sont certes concernées par des infrastructures, mais qui ne sont pas linéaires. Du point de vue territorial, l'administration centrale est en relation avec plusieurs interlocuteurs locaux : ports autonomes, services maritimes, DRE ; aéroports, directions de l'aviation civile, DDE ou DRE. Dans les deux cas, les DRE peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée lorsqu'un projet d'infrastructure (port ou aéroport) est envisagé. Mais, en l'occurrence, les projets d'infrastructures sont plus rares dans ces secteurs que pour les

²⁷ De l'ensemble des études menées, deux seront finalisées et mises en débat public de type *Bianco* : le prolongement de l'A34 entre Charleville et la Belgique et le contournement de Strasbourg.

transports rangés dans la catégorie ‘terrestres’²⁸ — même si l’extension du port du Havre et un projet de nouvel aéroport en région parisienne sont d’actualité.

Pour autant, chacune a dû s’insérer dans un processus de planification à long terme, avec ses deux composantes — marché et infrastructure, puisque la loi Voynet mettait en avant les services à offrir et que l’Équipement apportait une réponse liant infrastructures et services. Leur insertion sous cette configuration combinée va mettre en lumière une logique de conception de l’activité de transport plus logistique que géographique. En effet, ces deux protagonistes sont porteurs d’une logique d’intermodalité dans la mesure où leur secteur d’action comporte une importante dimension internationale et où l’infrastructure qu’ils ont à prévoir est à considérer comme concentration nodale de points d’entrée d’un réseau ou d’un système de transport, de manière plus cruciale qu’une infrastructure linéaire. L’enjeu devient logistique dans le sens où c’est l’attraction du point d’entrée qui devient centrale et pas tant ce qui se passe entre deux points d’entrée aériens ou maritimes (liaisons dont les itinéraires peuvent d’ailleurs être multiples).

Le rendu par la DGAC²⁹ de l’exercice imposé est une bonne illustration à la fois de l’accommodement opéré pour entrer dans la logique de planification et des tensions qu’il a induites. En effet, ce document volumineux comporte deux catégories de description des services aériens, qui répondent en fin de compte à deux objectifs un peu différents, bien que liés. Une première description rend compte d’un rôle fonctionnel des différents aéroports en France, de l’international au local, la fonction étant liée au volume de trafic. Cette description fonctionnelle met ainsi en lumière l’enjeu pour l’aérien du marché international que la catégorisation par ‘transports terrestres’ semble un peu oublier³⁰. Par suite, le rôle des aéroports parisiens apparaît malgré tout comme l’enjeu majeur pour le secteur aérien, renforcé par le contexte lié au projet de nouvel aéroport. La deuxième catégorie de description de l’offre de services correspond plus à la partie territorialisée de la planification des transports dans la mesure où elle s’attache à décrire les dessertes proposées aux territoires. Explicitement, cet exercice a fourni des éléments de consultation aux services déconcentrés de la DGAC — les DAC ; ce qui s’apparente aux préoccupations de la direction des routes par exemple lorsqu’elle fournit des éléments aux DRE sur les projets routiers. Ces deux catégories de description, qui ont bien entendu quelque chose à voir avec l’implantation spatiale des villes, entrent en tension dès lors que pour la DGAC le critère du volume de trafic constitue un élément de choix d’investissements alors que pour la DATAR notamment c’est l’accès aux services aéroportuaires en fonction de la taille des agglomérations qui importe. Les travaux préparatoires aux schémas Pasqua-Hoeffel, qui réintégraient les aéroports dans un

²⁸ Les transports terrestres sont la route, le fer et les voies navigables (hormis les transports urbains). Ce qui les rassemble semble bien être la linéarité des infrastructures, donc une certaine configuration d’inscription spatiale.

²⁹ Ministère de l’Équipement, des Transports et du Logement, Direction Générale de l’Aviation Civile, Direction des Transports Aériens, Service des Bases Aériennes, 1998, *Schémas de services de Transport. Description des services offerts par le transport aérien*, décembre, 134 p.

³⁰ Un symptôme apparaît avec les analyses des perspectives de la demande publiées par le SES, qui traitent séparément du trafic international.

processus de planification des infrastructures, étaient explicites de cette tension (Ollivier-Trigalo, Bernat, 1997). En l'occurrence, le cas de Nice était intéressant car il figurait au fond une dimension territoriale du transport aérien qui ne correspond pas à la vision de la DATAR, dans le sens où la fonction des services aériens est de permettre l'accès à un espace par des populations majoritairement non résidentes de cet espace.

La DTMPL s'apparente à la DGAC : contexte concurrentiel (étendu jusqu'aux services portuaires), importance du marché international, levier d'action incitatif pour faire en sorte que les ports, infrastructures dont elle est maître d'ouvrage, offre les conditions attendues par le marché, jugé surdéterminant. Mais, les infrastructures, l'équipement, ne constituent pourtant pas l'essentiel du problème à gérer. Ou du moins, le problème ne se pose-t-il pas dans les mêmes termes que pour les autres infrastructures terrestres. Plus, la planification à long terme de projets d'infrastructures semble inappropriée compte tenu des fluctuations de la conjoncture internationale. En d'autres termes, la façon traditionnelle à l'Équipement de poser le problème des infrastructures ne trouve pas ici de véritable possibilité d'adaptation, bien qu'elle ait été entreprise à travers notamment la notion de fonction remplie par le transport maritime et les ports ; ce qui permet en particulier d'explicitier les segments de marché en croissance sur lesquels la DTMPL voudrait faire mettre l'accent — le trafic de conteneurs, qui est aussi celui permettant de faire émerger l'intermodalité comme enjeu, notamment en termes de desserte ferroviaire (Graillot, 1999)³¹. Dans le même temps, l'élaboration des schémas de services, du fait du principe de la mise en retrait des schémas d'infrastructures, a donné au secteur maritime une occasion de signifier ses enjeux propres, en passant par les segments de marché. Il s'agit bien d'une novation mais sa complétude tient à la reconnaissance du fret comme problème et à sa mise sur l'agenda politique, dont une des prémisses se lit à travers l'énoncé des priorités comme la croissance du fret ferroviaire par des solutions intermodales. Dès lors, l'idée est de faire accepter que les ports sont autre chose qu'un élément simplement maritime, et qu'ils sont aussi (et surtout ?) une plate-forme intermodale. Pour ce faire, c'est la notion d'*hinterland* qui a été développée. En réalité, là comme ailleurs, la loi Pasqua-Hoeffel avait introduit une réflexion sur la politique intermodale en instituant notamment un schéma directeur des plates-formes logistiques, qui n'a jamais vu le jour, et dont la mise sur agenda était portée par le député Daubresse en 1994³². La notion d'*hinterland* est en effet construite sur la logique d'action logistique des ports, celle qui organise l'écoulement du trafic maritime en utilisant les modes de transport terrestres. Mais pour le moment, le point de vue maritime se montre en position d'attentes vis-à-vis des modes routiers et ferrés.

³¹ Entretien avec André Graillot, Directeur du port du Havre, par Marianne Ollivier-Trigalo, « La desserte ferroviaire du port du Havre : la coordination défailante », *Flux – Cahiers scientifiques internationaux réseaux et territoires*, 1999, n°38, octobre-décembre, pp. 47-55

³² Daubresse (M-Ph.), Député du Nord, 1994, *Transport de marchandises – les voies de l'avenir, L'intermodalité, un outil privilégié d'aménagement du territoire*, Mission ministérielle, 30 juin. Par la suite le député du Nord est devenu président du conseil du transport combiné et a poursuivi son action de portage du problème avec une deuxième mission et un rapport en avril 1997 : *Schéma national des plates-formes multimodales. Réflexions et propositions pour une stratégie de localisation et d'optimisation des terminaux de transport combiné et des plates-formes multimodales de fret*, DATAR, MELTT, DTT.

Pour mobiliser les DRE, l'administration centrale a un rôle à jouer. Dans le système institutionnel actuel, l'échelon régional ne peut pas trouver d'interlocuteur clair qui lui donnerait l'orientation et le contenu de l'approche multimodale, d'autant moins lorsqu'il s'agit de traiter l'enjeu ferroviaire qui est bien l'enjeu premier auquel doivent faire face les DRE. Pour cette matière, l'inégalité des forces entre la direction des Routes et la direction des Transports Terrestres se répercute. Mais dans la double perspective de mettre en avant les DRE pour porter la multimodalité et dans ce portage, de mettre l'accent sur l'enjeu ferroviaire, l'étape administrative comporte des questionnements relatifs aux compétences utiles à l'échelon régional, où l'équilibre des forces est également recherché.

Nous pouvons déceler dans la durée une sorte de construction incrémentale de la multimodalité à l'Équipement, dans le sens où le ministère a instauré des réponses avec les ressources que son administration avait et en inventant des dispositifs nouveaux au fur et à mesure et de manière peu formelle et peu formalisée — cas du comité des directeurs. Si dans la durée, la direction des routes se perçoit en retrait dans la conduite de la planification, version Voynet, elle reste malgré tout la référence au ministère par rapport à laquelle les autres composantes s'interrogent sur leur identité. Quant au comité des directeurs, il peut être considéré comme ayant acquis le rang d'une institution. Mais c'est à l'échelon territorial que la multimodalité semble devoir s'institutionnaliser ; l'organisation des DRE jouant alors un rôle mobilisateur pour l'ensemble de l'administration (voir les enquêtes de terrain).

II.3. L'identification d'enjeux territoriaux pour l'action

Bien entendu, l'élaboration des schémas de services ne se fait pas *ex nihilo*, ni ne fait table rase des enjeux préexistants et de leurs modalités de règlement. Le processus offre cependant une occasion explicite à la fois de lancer des actions spécifiques liées à ces enjeux et de donner à ces actions une forme et un contenu qui s'intègrent à l'approche des schémas de services. En d'autres termes, dans une volonté de montrer qu'elle agit effectivement dans une vision multimodale, l'administration de l'Équipement s'est saisie d'enjeux particuliers pour rendre visible cette approche. Sans attendre.

Il est intéressant de remarquer que ces enjeux, choisis pour une démonstration, sont spatiaux, donc renvoient peu ou prou à des projets d'infrastructures. Et ces enjeux spatiaux de desserte vont être traités concrètement de sorte que le résultat observable ou publicisé ne soit pas un grand projet d'infrastructure ne concernant qu'un seul mode de transport. L'Équipement cherche donc à mettre en scène par la pratique une méthode de planification nouvelle, dont le caractère nouveau pourra être établi dès lors que ses participants ou ses observateurs pourront reconnaître que l'action finalement retenue ne sera pas un projet d'infrastructure uniquement mais comportera une dimension intersectorielle. Le débat public constitue la règle commune d'action pour le traitement de ces sujets.

Ces *objets spatiaux*³³ avaient été énoncés lors de la réunion organisée par le ministre Gayssot pour l'annonce du lancement de la consultation publique sur le document des schémas de services (26 octobre 2000). On peut référer ces différents enjeux spatiaux relativement aux deux priorités principales des schémas de services : développer le ferroviaire et trouver une alternative à la route. Mais le traitement concret comme les conséquences de l'action ne sont pas similaires car ils ne s'insèrent pas dans les mêmes pratiques. Parce que dans le cas du ferroviaire, il s'agit en quelque sorte d'inventer et l'organisation de l'action multimodale passera par un rapprochement entre secteurs de transport — par exemple, en énonçant une problématique de desserte ferroviaire des aéroports ou des ports. Donc, le développement du ferroviaire est pensé par l'intermodalité, dans un contexte où il est en phase de construction. Alors que dans le cas de la route, les termes du problème sont d'abord routiers — par exemple la saturation du couloir rhodanien — et le principe d'action retenu consiste à étendre ces termes pour éventuellement y intégrer une problématique intermodale, en particulier vers des préoccupations de développement du ferroviaire, dans un contexte où le mode routier occupe une place prédominante dans le marché du transport.

Dans la mesure où ces actions sont inscrites dans les schémas de services, ceux-ci peuvent être considérés en l'occurrence à la fois comme une occasion d'agir et comme un cadre de référence pour l'action. Mais les objets territoriaux dont il est question renvoient pour la plupart à des processus de conduite de grands projets, désignant un maître d'ouvrage pilote notamment. Ce sont par les modalités de conduite et par les objets mis en débat que nous pouvons repérer le contenu de l'approche multimodale ainsi mise à l'épreuve territoriale.

II.3.1. Les dessertes terrestres des ports et des aéroports

Examinons d'abord le cas du projet de nouvel aéroport en région parisienne, dont il fut question au moment du conflit né autour du projet d'extension de Roissy. Fin 1996, Anne-Marie Idrac, alors secrétaire d'État au transport, confirmait la volonté du gouvernement de réaliser l'extension de Roissy et, dans le même temps mettait à l'étude un dossier concernant un projet de troisième aéroport en Île-de-France, en insistant sur le fait que cette étude devrait porter sur une localisation en zone très peu dense. À l'époque, les experts estimaient que sans le conflit l'idée même d'un troisième aéroport n'aurait pas émergé (Ollivier-Trigalo, Bernat, 1997). Le projet d'extension de Roissy fut déclaré d'utilité publique le 29 mars 1997, puis réalisé avec promesse faite aux riverains par Jean-Claude Gayssot à son arrivée au gouvernement de ne pas aller plus loin³⁴. Et le projet de troisième aéroport est réapparu.

³³ L'expression est de Marie-Line Meaux, directrice-adjointe du cabinet, ministère de l'Équipement (entretien du 9 mars 2001).

³⁴ En fixant un seuil annuel de 55 millions de passagers à ne pas dépasser.

L'administration s'est effectivement organisée pour la tenue du débat public mis sur pied sous l'égide de la CNDP³⁵. Chez le maître d'ouvrage, la DGAC, un binôme aménagement du territoire-aviation civile³⁶ a été mis sur pied. Et une particularité du dispositif est de se fonder sur la création d'une équipe spécifique liée au projet de nouvel aéroport. Ce qui s'apparente aux missions TGV que la SNCF puis RFF mettaient sur pied pour la conduite de leurs projets. En revanche, le binôme est propre à ce dispositif : le dispositif comme sa mission relèvent bien d'une problématique énoncée en termes étendus à d'autres problèmes que ceux du transport aérien international.

La DGAC est porteuse de l'émergence de problématiques multimodales énoncées en termes de dessertes terrestres, et plutôt ferroviaires, des aéroports. Le projet d'un nouvel aéroport est venu relancer un tel traitement intersectoriel de projets, déjà entamé cinq à dix ans plus tôt avec l'extension de Roissy. L'existence de projets concrets agit comme un rapprochement empirique et pratique de différentes composantes des transports. En outre, la répétition des occasions dans le temps permet un apprentissage des autres modes, dont nous pouvons supposer qu'il peut caractériser cette émergence de la multimodalité.

Le processus des schémas agit comme catalyseur de nouvelles relations avec les transports ferroviaires pour les dessertes des aéroports, mais par l'intermédiaire de l'existence de projets. Des projets communs qui bâtissent des relations entre modes (ou acteurs des différents secteurs), qui définissent une forme de multimodalité : un cadre et un espace de relations avec la DTT, la SNCF et RFF.

En ce qui concerne la desserte terrestre des ports, dont la problématique s'énonce dans les mêmes termes que pour l'aérien, la multimodalité relève plutôt de l'ordre du discours que de la construction d'un problème ou d'actions communs.

II.3.2. Les liaisons du Sud-Est

Le Sud-Est de la France est une zone traversée par d'importants flux de transport (Nord-Sud mais aussi Est-Ouest) et se caractérise par un espace relativement restreint pour les faire transiter — vallée du Rhône et massifs montagneux. De manière récurrente, elle est une zone où les problèmes de transport sont posés et discutés, compte tenu du nombre tout aussi important d'infrastructures réalisées ces derniers temps dans cette région (les chantiers liés aux jeux olympiques d'Albertville en 1992 par exemple). Les conflits liés à des projets d'aménagement n'ont pas manqué de jalonner l'histoire de ce territoire (Blatrix *et alii*, 2001) — par exemple, le canal Rhin-Rhône, le TGV Rhin-Rhône, le contournement routier de Lyon. Dès lors, il n'est pas très étonnant que parallèlement aux schémas de services, l'administration de l'Équipement ait rangé cette zone parmi les *objets spatiaux* d'action.

³⁵ Commission Nationale de Débat Public créée par la loi Barnier (5 février 1995). Le débat s'est déroulé de février à octobre 2001.

³⁶ Jean-Pierre Cathala, transfuge de la DRE Île-de-France, est la composante aménagement du territoire du binôme, et Pierre Graff, directeur de l'aviation civile étant l'autre composante.

Par ailleurs, c'est une zone où l'enjeu routier est particulièrement prégnant ; ce qui constitue un contexte donnant une occasion de démontrer comment la nouvelle méthode de planification et ses nouveaux objectifs explicités par les schémas de services pourraient être pratiquement mise en scène. Hormis les projets routiers qui ne sont pas inscrits parce que le gouvernement a décidé de ne pas les faire, d'autres sont sous-jacents à des expressions qui parlent de liaisons et d'alternatives à la route.

Le ministre a défini deux cas pour des travaux pratiques territoriaux de problématiques alternatives à la route. La particularité du dispositif d'action est de donner la responsabilité de sa conduite à des directeurs régionaux de l'Équipement. Ce qui vient confirmer et conforter la volonté de donner à l'échelon régional un rôle, et de définir ce rôle par des actions liées à la multimodalité.

Le premier cas prend pour point de départ le projet de liaison Grenoble-Sisteron (A51), qui avait fait l'objet d'importants conflits, à tel point que, à son arrivée au gouvernement, Jean-Claude Gayssot avait sursis à l'enquête d'utilité publique en cours (dès le 11 juin 1997). Le ministre avait alors annoncé une reconsidération du projet vers une modernisation des routes nationales des Hautes-Alpes (RN75 et RN85). Le communiqué du ministère faisait état de la volonté commune de Jean-Claude Gayssot et de Dominique Voynet de relancer des études alternatives « *dans une approche globale sur l'arc alpin* »³⁷ avec l'idée de lancer un débat public. Les conflits d'aménagement ont en effet servi de tremplin aux Verts pour accéder à la députation et l'intégration de Dominique Voynet au gouvernement Jospin a résulté d'une négociation au sein de laquelle les projets d'infrastructures ont occupé une place de choix (Ollivier-Trigalo, 1998). Le ministre Gayssot relance le projet en octobre 2000. L'activité est définie ici par l'énoncé du projet sous la forme *liaison sûre et rapide*, expression dont on voit qu'elle s'inscrit dans une volonté de pacifier le conflit avec ceux qui s'opposent — notamment les Verts — à la mise en œuvre d'une nouvelle autoroute. Mais l'expression est sujette à plusieurs interprétations, qui s'opposent dès lors qu'elles s'appuient sur des caractéristiques techniques précises d'infrastructures ainsi projetées. Au sein de l'Équipement, la gestion concrète du projet Grenoble-Sisteron, par la mise sur pied d'un dispositif local de coordination de l'ensemble des acteurs sous l'égide du DR-DE PACA, a mis en lumière les problèmes qu'une telle expression 'sans projet' pose au ministère. L'autre dispositif de conduite territoriale se rapporte au bien nommé 'couloir rhodanien' dont les termes du problème sont 'le système A6-A7'. Le pilote en est le DR-DE Rhône-Alpes.

Proposer une solution sans projet présente évidemment une difficulté pour le ministère. La difficulté tient à la remise en cause d'une routine — les études technico-économiques de projet ; et elle tient aussi à la nécessité indéfinie de rendre compte d'un projet qui ne soit pas d'infrastructure mais de liaison. L'ajustement entre ce qui relève du registre de la communication et de l'explication, et les moyens documentaires que l'Équipement à l'habitude d'utiliser pour publiciser ses projets d'infrastructures ne semblent pas aller de soi. Dans cet esprit, le moyen de communiquer et de représenter le projet de liaison

³⁷ Jean-Claude Gayssot et Dominique Voynet abordent en commun les grands dossiers d'aménagement, communiqué de presse du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Paris, 31 juillet 1997.

prendrait la forme d'une *esquisse*³⁸ de projet, permettant une communication sur les intentions et non plus sur les actions.

Ces actions territoriales spécifiques constituent au fond les prémisses d'une mise en pratique d'une nouvelle méthode de planification telle que demandée par les schémas de services selon l'Équipement : des projets de liaisons, des territoires, de la multimodalité. La méthode pragmatique, s'appuyant sur des cas concrets qui jouent un rôle démonstratif ou illustratif, est consensuelle à l'Équipement. Le questionnement sur de nouveaux instruments pour une nouvelle méthode se rapporte à des problèmes organisationnels de l'administration centrale. Pour le moment, l'élaboration des schémas de services comme la prise en charge de problèmes multimodaux spécifiques a reposé sur quelques individualités pilotes et coordonnatrices, dont le résultat du travail dépendait de leurs capacités de mobilisation et de reconnaissance au sein de l'administration ainsi que de leur endurance. L'existence du « comité des Directeurs » a sans doute favorisé la diffusion des approches déssectorisées, fournissant à la diffusion des concepts nouveaux un cadre approprié.

II.4. Les territoires dans les dispositifs de concertation : l'aménagement du territoire en débat ?

Le document des schémas de services de transport est élaboré de manière concertée à travers plusieurs dispositifs qui organisent la rencontre entre rationalités, intérêts et mondes sociaux différents.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la concertation (prise dans un sens générique) est devenue progressivement une sorte de passage obligé de l'action publique, un style contemporain de gouvernement dans le domaine de l'aménagement. L'aménagement du territoire comme les transports ont fait l'objet de débats nationaux — respectivement en 1993-94 pour préparer la loi Pasqua-Hoeffel, et en 1991-92 sous l'égide du préfet Carrère. Ce dernier débat a d'ailleurs conduit à la rédaction de la circulaire Bianco³⁹. L'Environnement s'est ensuite approprié la question avec la création de la Commission Nationale de Débat Public inscrite à l'article 2 de la loi Barnier⁴⁰. Ces différents moments ont ainsi élargi les champs d'application de la

³⁸ L'expression est de Marie-Line Meaux (entretien du 9 mars 2001).

³⁹ Circulaire n° 92-11 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures de transport, dite « Bianco », alors ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports. Elle est le premier texte réglementaire qui institue formellement un débat public amont — « *une phase de débat sur l'intérêt économique et social préalable à l'enquête publique* » — et un nouvel acteur tiers dans le processus — « *une commission de suivi [... qui] veillera à la qualité et la pertinence des informations portées à la connaissance du public et à l'existence de débats ouverts et pluralistes* » (Ollivier-Trigalo, Piechaczyk, 2001, *op. cit.*).

⁴⁰ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Barnier », alors ministre de l'Environnement. Elle est le premier texte législatif qui institue un débat amont public « *pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte* » et qui crée un nouvel acteur, la Commission Nationale de Débat Public (*Ibid.*).

concertation en combinant les domaines d'action de l'aménagement du territoire, de l'environnement et des transports.

L'arrivée du gouvernement Jospin vient conforter cette tendance conforme au mot d'ordre « décider mieux » du discours d'investiture (juin 1997). En outre, ce mode d'action est également fortement lié à l'élaboration des schémas de services puisqu'elle relève d'une ministre Vert dont les amis politiques ont assis leur reconnaissance sur la mobilisation des moyens de concertation (plus ou moins directs) pour contester des grands projets d'aménagement tout en revendiquant une refonte de ces moyens de concertation. Dominique Voynet s'est d'ailleurs d'une certaine manière assuré la maîtrise du processus en réunissant dans son portefeuille l'aménagement du territoire et l'enquête d'utilité publique (compétence traditionnelle de l'Environnement).

Le processus d'élaboration des schémas de services s'est déroulé à travers deux catégories de dispositifs de concertation : l'une concerne l'État, qui a dû organiser la rencontre entre trois secteurs d'action — les transports, l'aménagement du territoire et l'environnement ; l'autre concerne les autres acteurs que la loi définit comme « toutes les personnes qui sont concernées ».

L'interministériel figuré en particulier par le Comité Stratégique Interministériel⁴¹, qui a fonctionné comme un jury d'examen de la copie de l'Équipement. Il semble bien qu'une des principales discussions du CSI ait porté sur la reconnaissance du traitement de la pollution comme légitime. Que l'enjeu principal fût celui-là montre à la fois que les échanges au sein du CSI étaient sur le mode de l'opposition et d'une opposition assez frontale entre l'Équipement et l'Environnement. Cette opposition semble à première vue comporter deux dimensions liées : l'une sur le traitement en lui-même de l'effet de serre, pour lequel l'Équipement défend d'abord les progrès techniques des constructeurs automobiles (donc plutôt des solutions de court terme) alors que l'Environnement, tout en admettant l'utilité de telles mesures, plaide pour des mesures susceptibles, à long terme, de changer le comportement des automobilistes et des transporteurs routiers (dont des mesures fiscales destinées à rapprocher les prix des divers carburants) ; l'autre sur la faisabilité ou le réalisme de ces dernières mesures environnementales, pour lesquelles l'Équipement construit un raisonnement sur la base de la projection des tendances passées auquel l'Environnement s'oppose (ainsi que la DATAR du reste, mais pour d'autres motifs). Que ce soit la ratification des accords de Kyoto qui ait permis à l'Environnement de demander l'évaluation et l'inscription d'un scénario multimodal volontariste dans l'élaboration des schémas de services donne une indication de la teneur du rapport de forces.

D'un point de vue territorial, ce sont essentiellement des projets d'infrastructures routières qui ont donné lieu à des arbitrages interministériels, au niveau politique. C'est-à-dire sur le plan des principes d'action à retenir pour répondre à la priorité affichée de

⁴¹ Le CSI, présidé par Christian Brossier en tant que président du comité des directeurs 'transport' assisté de son secrétaire Olivier Paul-Dubois-Taine, est composé des représentants des quatre directions sectorielles (DR, DTT, DGAC, DTMPL) et du SES pour l'administration de l'Équipement, et de représentants des autres ministères parties prenantes, DATAR et Environnement (D4E) pour le MATE ainsi que du ministère des Finances (Direction de la Prévision).

développement du transport ferroviaire. Une sorte de point d'orgue a été atteint pour la liaison Grenoble-Sisteron, le traitement du couloir rhodanien mais également le projet de nouvel aéroport dans le bassin parisien. Comme nous l'avons vu plus haut, ces *objets spatiaux*, qui ont demandé une négociation interministérielle spécifique, sont traités de manière territorialisée par l'administration de l'Équipement, au cœur de laquelle débat public et autres formes de concertation émergent nettement.

Parmi les dispositifs de consultation mobilisés — Conseil National d'Aménagement du Territoire, Conférence Régionale d'Aménagement du Territoire, Conseil National des Transports, Conseil Économique et Social Régional —, la plupart constituent une représentation classique des intérêts et produisent des avis qui rendent compte de ces représentations. L'activité, différenciée, des deux délégations parlementaires, qui certes peuvent aussi être qualifiées de représentation d'intérêts politiques et territoriaux, semble démontrer une certaine originalité relativement aux modes habituels de planification des transports. Cette activité des délégations introduit une sorte d'ouverture du débat en remettant pour la première fois en cause aussi explicitement les méthodes de prévision utilisées (et leurs résultats) afin de semer le doute sur les décisions qu'elles impliquent (ou impliqueraient). Les deux rapporteurs (trois au total) de l'opposition sont (évidemment ?) les plus virulents et ont commis une sorte d'expertise des travaux d'experts. Pour autant leurs avis ont bien été votés par les délégations, les parlementaires étant unanimes pour revendiquer un rôle plus actif et direct de leur institution.

C'est pour ces derniers dispositifs de consultation que nous nous attacherons à repérer les enjeux territoriaux ainsi débattus, car c'est sur ces scènes que les territoires ont été appelés à s'exprimer. Après avoir décrit rapidement ces dispositifs de consultation, nous reviendrons sur les deux grands enjeux principaux que ces scènes de territorialisation ont mises en débat.

La loi Voynet supprime le groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire (article 9 de la loi Pasqua-Hoeffel) et le remplace par la création de deux délégations parlementaires (l'une au Sénat, l'autre à l'assemblée nationale). Ce qui change le statut de l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire. Ainsi, l'existence d'une délégation parlementaire semble signifier la volonté de rééquilibrer (ou du moins de tenter de) les rôles respectifs du gouvernement et du parlement mais également de donner à l'aménagement du territoire une place à part entière (ce domaine d'action est traité par la commission des affaires économiques au Sénat et par la commission de la production et des échanges à l'Assemblée nationale). Ces délégations ont, selon les termes de la loi, rendu un avis sur les projets de schémas de services collectifs.

À l'assemblée nationale, Philippe Duron va obtenir la présidence de la délégation. Député socialiste, il fut le rapporteur de la loi Voynet et la délégation a réussi à fonctionner quelques mois après le vote de la loi. Le démarrage au Sénat fut plus heurté et les premiers travaux ont trouvé une impulsion avec les contrats de plan État-régions, sous la présidence de Jean-Pierre Raffarin (groupe des Républicains et Indépendants). Ces différences trouvent des éléments d'interprétation dans les conditions d'accueil

accordé au projet de loi Voynet. Si Philippe Duron a fait œuvre de soutien au projet, en revanche les sénateurs rapporteurs — Gérard Larcher, Claude Belot et Charles Revet — n'ont pas caché leur hostilité au texte qui leur était soumis. Les rapports des deux chambres sont très explicites dans leurs différences.

Pour ce qui est de l'avis rendu à propos des schémas de services de transport, les deux délégations vont également présenter des différences. Deux rapporteurs vont travailler à l'assemblée : Yves Coussain, député UDF du Cantal, va s'atteler au schéma de transport de voyageurs ; Jean Espilondo, député socialiste des Pyrénées-Atlantiques, analysera le schéma de transport de marchandises. Au sénat, seul Jacques Oudin, sénateur RPR de la Vendée, s'occupera des deux schémas, délibérément. Leurs avis ainsi que ceux des autres membres des délégations (pour les autres schémas) ont fait l'objet de délibérations et de votes et ont donné lieu à des publications (juin 2001).

Le Conseil National de l'Aménagement et du Développement du Territoire avait été créé par la loi Pasqua-Hoeffel sur le modèle des conseils nationaux préexistants (comme le Conseil National des Transports par exemple). La loi Voynet l'a confirmé et le décret le concernant a été pris le 19 septembre 2000 (décret 2000-907). Il prononce des avis rendus publics et des suggestions quant à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Il a notamment un rôle d'évaluation à tenir. Dès après la loi Pasqua-Hoeffel, il avait été mis sur pied et a tenu plusieurs réunions avant le vote de la loi Voynet. Il est sis à la DATAR qui lui alloue ainsi quelques moyens mais il exprime son indépendance vis-à-vis de l'administration. Il comporte une commission permanente et, pour ce qui nous intéresse plus particulièrement, une commission thématique relative aux schémas multimodaux de services collectifs de transport (voyageurs et marchandises). Un groupe de travail par schéma a été mis sur pied pour préparer l'avis du CNADT, chacun étant piloté par un binôme élu-socioprofessionnel. Pour les transports, le groupe de travail était présidé par Alain Le Vern, député socialiste de Seine-Maritime (président du conseil régional de Haute-Normandie), assisté de Pierre Troussset, alors président du CESR Centre. La synthèse des débats et l'avis du CNADT ont également été publiés (juin 2001).

Localement, deux catégories de consultation sont requises. D'une part, les conseils régionaux en tant que tels doivent rendre un avis sur les schémas de services ; ils ont également obligation d'élaborer un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), qui comprend un volet transport à deux composantes, voyageurs et marchandises. D'autre part, les conférences régionales, créées par la loi Pasqua-Hoeffel, sont consultées sur le SRADT et sur les schémas de services collectifs. Leurs avis sont également publics. Elles constituent une assemblée classique représentative des exécutifs des différents échelons territoriaux compétents en matière d'aménagement et d'urbanisme (de l'État aux communes, mais aussi agglomérations et pays) ainsi que des divers intérêts (CESR, parcs naturels régionaux, activités économiques et sociales, associations). Ces trois dernières représentations d'intérêts sont la marque participative de la ministre Voynet et de son équipe. Le décret a été pris le 19 septembre 2000 (décret 2000-906).

Pour être complet, il faut également rappeler que l'élaboration des schémas de services de transport a connu plusieurs phases de consultation locale avant l'étape finale où tous les dispositifs de consultation ont été mobilisés. Dans ces étapes, qui ont eu pour objet de faire remonter les attentes ou les problèmes locaux vers l'administration centrale par un jeu d'allers et retours avec les services déconcentrés (voir plus haut), la consultation proprement dite était classiquement pilotée par le préfet. Alors que les autres dispositifs sont placés sous la houlette des élus.

Les débats semblent avoir été plus soutenus, notamment pour ce qui concerne les transports, dans les dispositifs nationaux qu'au niveau local. Il faut cependant remarquer que les moyens dévolus, en particulier en termes de temps passé, sont nettement plus conséquents dans les délégations parlementaires et au conseil national. Mais il est également probable que les enjeux politiques ne sont pas du même ordre et que la façon dont ils sont débattus est dépendante à la fois des relations instaurées et du contenu induit par ces relations. Dans cette différenciation, la territorialisation de la politique d'aménagement du territoire, et des transports en particulier, prend des allures elles-mêmes un peu différentes même si les enjeux territoriaux y sont tout aussi présents. Il semble clair que l'intervention des territoires locaux s'attachent avant tout à des problèmes localisés, au centre desquels les projets d'infrastructures sont le plus souvent discutés. D'autant plus que ce contenu de débat vient s'insérer dans une pratique locale éprouvée de tels échanges sur cet objet spécifique. Pour autant, les débats au niveau national contiennent aussi des enjeux localisés assortis de considérations relativement précises sur des projets d'infrastructures particuliers, notamment parce que les élus nationaux sont pour la plupart également des élus locaux, qui, y compris dans les débats nationaux, ont l'habitude de parler de projets d'infrastructures.

Quel que soit le dispositif de consultation, deux grands enjeux territoriaux semblent se dégager : l'un concerne un débat sur les projets d'infrastructures comme fondements de l'action d'aménagement du territoire (de ce point de vue le rapport du sénateur Oudin est particulièrement éclairant) ; l'autre se rapporte à un objet devenu classique avec les lois de décentralisation et concerne les rôles respectifs de l'État et des collectivités élues. Ce dernier enjeu est le plus souvent débattu à travers deux termes. Le statut des schémas et leur valeur juridique constituent un premier objet du débat. Sur cet aspect, le CNADT est le plus explicite sur la volonté de voir cet instrument rester un document d'orientation, non obligatoire alors que tous nos interlocuteurs semblent avoir compris que du côté de l'État, l'idée était à la fois de faire figure d'une certaine prééminence et de donner aux actions inscrites un caractère obligé (ce qui en négatif a été compris comme : tout ce qui n'y est pas inscrit, ne sera pas). Le deuxième terme du débat passe en général par des discussions sur les modalités de financement des actions et mesures, dans un contexte où les collectivités territoriales s'estiment de plus en plus sollicitées.

La territorialisation telle que le processus d'élaboration des schémas de services la met en débat renvoie bien à un système d'action et de mobilisation où se jouent les places et rôles respectifs de l'État et des territoires. Les enquêtes régionales ont été l'occasion de préciser l'ensemble des modalités de cette territorialisation de la politique des transports

construite à travers le prisme de l'aménagement et du développement durable du territoire.

Qu'entend-t-on par dispositif ?

- Que dit la Loi ? Planification concertée et territoriale.

L'article 4 de la LOTI, modifié par l'article 42 de la Loi « Voynet » du 25/06/99, stipule que *« l'élaboration et la mise en œuvre de la politique globale des transports sont assurées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique, avec la participation des représentants de tous les intéressés. Cette politique globale donne lieu à l'établissement de schémas de services de transport »*.

Les SSCT sont donc un élément central de l'expression de cette politique globale, et la planification doit en toute logique s'appuyer sur un dispositif qui garantisse ces qualités de *« décentralisée, contractuelle et démocratique »*.

De même, l'article 14 modifié de la LOTI précise que *« les choix relatifs aux infrastructures, équipements, et matériels de transport... tiennent compte des besoins des usagers »*, sans toutefois évoquer les choix relatifs aux services.

La LOTI apporte quelques indications complémentaires :

En article 14-1, *« l'Etat établit selon les modalités prévues par l'article 10 de [la loi Pasqua du 04/02/1995] un schéma multimodal de services collectifs de transport de voyageurs et un schéma multimodal de services collectifs de transport de marchandises »*.

L'article 10 de ladite Loi précise :

« Les schémas de services collectifs sont élaborés par l'Etat dans une perspective à vingt ans en prenant en compte les projets d'aménagement de l'espace communautaire européen. Leur élaboration donne lieu à une concertation associant les collectivités territoriales, les organismes socioprofessionnels, les associations et les autres organismes qui concourent à l'aménagement du territoire désignés selon des modalités fixées par les décrets prévus aux articles 3 de la présente loi et 34 ter de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée. Préalablement à leur adoption, les projets de schémas de services collectifs sont soumis pour avis aux régions, au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire et aux conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire. »

A l'article 16, il est dit que le CNT, les CRT et CDT sont associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique des transports intérieurs dans le domaine de compétence de l'Etat. La composition de ces comités est précisée.

- Le dispositif régional doit compléter celui mis en place au niveau national.

Il s'agit tout d'abord de déconcentrer l'élaboration de la planification, non seulement pour lui permettre de mieux prendre en compte les spécificités territoriales, mais aussi pour mieux l'articuler avec la planification décentralisée, à savoir le SRADT et les schémas régionaux de services de transport.

Il s'agit aussi de permettre l'expression de la multiplicité des logiques des différents acteurs (institutions, autorités organisatrices de transport, responsables techniques et économiques par mode), alors que l'on assiste à une tendance au cloisonnement de ces logiques.

Il importe aussi de mettre l'utilisateur au centre du processus : sachant qu'il devient un consommateur soucieux d'information et de qualité de service et qu'il est le décideur (et de plus en plus le payeur) du transport, il faut organiser la prise en considération de ses attentes pour éviter de le voir faire le choix le plus facile, celui de la route.

Il faut enfin chercher à rapprocher les décisions en matière d'aménagement du territoire régional de celles relatives aux transports, de telle sorte qu'une valorisation mutuelle s'effectue.

CHAPITRE 3. LE CAS DE LA RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS

Guy Joignaux

Philippe Rigaud

III.1. Les étapes de l'élaboration régionalisée à travers six documents

Six documents permettent de jalonner les principales étapes de l'élaboration de la partie régionalisée des Schémas de Services Collectifs Multimodaux de Transport intéressant le Nord Pas de Calais :

- Le Rapport d'Orientation Multimodal (ROM), 1997 : application de la Loi Pasqua, avant la Loi Voynet.
- Le dossier de consultation régional, avril 1999,
- La synthèse des propositions, juillet 1999,
- Le dossier de consultation national validé au niveau central, novembre 2000,
- Le document national final, juillet 2001.

Nous analyserons successivement ces documents ainsi que le contenu du dossier consultable sur le site du ministère de l'Équipement. Sa présentation diffère en effet sensiblement des versions d'août 2000 et juillet 2001 et mérite à ce titre quelques commentaires.

III.1.1. Le Rapport d'Orientation Multimodal (juin 1997)

Bien que réalisé avant le lancement proprement dit du processus de mise en œuvre des SMSCT, le R.O.M., issu de la loi Pasqua, mérite d'être mentionné car il a constitué, dans beaucoup de régions – c'est le cas du Nord Pas de Calais - un point de départ déterminant pour l'exercice des Schémas de la loi Voynet.

Ce document a été achevé en juin 1997, soit 6 mois avant l'abandon du SNADT et l'annonce des Schémas de Service Collectifs par le CIADT du 15 décembre de la même année.

Il engage l'analyse des propositions par un très classique bilan offre/demande de transport. L'offre y est traitée d'un point de vue monomodal, seule approche permise par les sources et données existantes. La demande en voyageurs, appréhendée par les trafics observés et limitée au seul champ des migrations alternantes, fait l'objet d'une analyse

« tous modes », avec une étude particulière sur les flux de voitures particulières dans l'aire métropolitaine. Les trafics de marchandises sont traités mode par mode, même si l'accent est mis sur l'importance de l'axe nord-sud, en routier comme en ferroviaire et, dans une moindre mesure, en fluvial. On note la place faite aux plates formes situées en seize points de la région, expressions à la fois des sites émetteurs/récepteurs principaux et des zones d'organisation logistique, confirmées (Lesquin, Lille, ports) ou émergentes (autour d'Arras, par exemple).

Suivent, de manière très détaillée, zone par zone, mode par mode, la description et l'évolution des réseaux, trafics et niveaux de service et leur traduction sous forme de flux d'investissements 1989-1996.

Vient enfin la présentation des « Aménagements souhaitables sur trois plans⁴² » ; celle-ci comporte une première tentative d'analyse multimodale faisant appel à plusieurs approches successives :

- tout d'abord, conformément à l'esprit de l'article 17 de la loi Pasqua, le document part de considérations relatives à la desserte des territoires infrarégionaux;
- il repère ensuite les « lieux privilégiés d'interconnexion des modes de transport » : ports, aéroports, terminaux, plates-formes ;
- il définit en troisième lieu plusieurs axes synthétisant les principaux flux structurant l'espace régional,
- au moyen d'une grille enfin, le document décrit, mode par mode, les aménagements souhaitables d'ici à 2015, au regard de leurs caractéristiques fonctionnelles⁴³ et en tenant compte des équipements complémentaires ou concurrents, sur la fonction pressentie.

L'exercice, nonobstant sa volonté méritoire de tenter la déclinaison régionale du concept émergent d'intermodalité, peine à se départir d'un listage modal d'équipements infrastructurels à réaliser. Ce qui n'a rien que de très naturel, compte tenu de l'ambition de l'objectif et de la nouveauté des concepts à instrumentaliser.

Reste que, désormais, avec ce document, existe une « bibliothèque » de données importantes, finement détaillées, assorties dans leur présentation d'un début d'orientation multimodale et disponibles pour d'éventuels approfondissements de la démarche, même si la méthodologie d'assemblage intermodal est encore à inventer.

III.1.2. Le Dossier de Consultation régionale « Élaboration des Schémas de Services Collectifs de Transports » (avril 1999)

Ce second document, faisant référence au projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire adopté le 29 juillet 1997,

⁴² Entendre à l'horizon 2015

⁴³ Dans la grille d'analyse : « fonctions pressenties »

reprend dans ces attendus le R.O.M. dont il vient d'être question. Il précise par ailleurs, ce qui est totalement nouveau, que sera privilégiée « l'approche par les services à rendre et la demande plutôt que par l'offre et les infrastructures ». Il annonce enfin l'association des partenaires locaux et des acteurs du monde des transports à l'élaboration des propositions, des stratégies et à leur évaluation.

L'objectif est clair : les schémas de services collectifs envisagés par le projet de loi et confirmés par le CIADT de décembre 1997 seront établis sur la base d'une concertation pour laquelle le dossier de consultation a précisément été préparé.

À dire vrai, ce document destiné à initier le processus de consultation régionale a été précédé d'un texte provisoire sous la signature du DRE (février 1999), soumis préalablement à un premier « tour de table » restreint avant soumission du Dossier de Consultation proprement dit (avril 1999) à un éventail élargi de partenaires (voir ci-après, point III.1.3). Ce dossier a fait l'objet d'une première transmission à l'échelon central.

Le contenu de ce dernier traduit l'esprit nouveau dans lequel il a été conçu, marquant en cela un décrochage significatif par rapport au Rapport d'Orientation Multimodal qui l'a précédé.

Après un rappel des orientations, objectifs et priorités de la politique nationale des transports, le document soumis à consultation expose les données du transport en Région Nord Pas de Calais et les principales thématiques régionales déclinées selon les 11 axes suivants :

- Transport de marchandises : les relations longue distance nord-sud
- Transport de marchandises : les relations longue distance est-ouest et nord-est
- Transport de marchandises : les équipements de massification de flux et de transfert modal
- Transport de voyageurs : le transit dans la région
- Transport de voyageurs : les relations interrégionales et internationales du Nord Pas de Calais
- Transport de marchandises : les services portuaires
- Transport de marchandises : les relations est-ouest régionales
- Transport de marchandises et de voyageurs : la congestion routière aux abords de Lille
- Transport de voyageurs : les liaisons inter-cités régionales
- Transport de voyageurs : les transports collectifs urbains
- Transports de voyageurs et marchandises : le désenclavement de la Sambre-Avesnois

Chacune de ces rubriques explicite le contexte et la problématique du thème retenu, les niveaux de service atteints et souhaitables et débouche de manière logique sur les actions envisageables.

Une troisième partie « Élaboration des Schémas de Services Collectifs de Transport » explicite enfin les enjeux et débats des schémas de services transport dans le Nord Pas de Calais.

La relation transports et développement durable est d'abord déclinée selon les trois composantes du développement économique, de la cohésion économique et sociale et environnementale. Sont ensuite explicités les scénarios tendanciels retenus par le Ministère (SES), d'où découlent les hypothèses quant à l'évolution des demandes de transport.

La relation Transport-Territoire est enfin abordée, selon cinq problématiques majeures. Celles-ci sont envisagées non seulement comme contraintes de réponse aux évolutions prévisibles des demandes mais aussi comme guides d'infléchissement de ces évolutions « par une politique volontariste d'anticipation en termes d'infrastructures à développer ou de services à améliorer en priorité avec comme critères essentiels d'évaluation les objectifs de développement durable » (p.94). Les problématiques avancées s'articulent autour des points suivants :

- le corridor nord (fonctions d'échange et de transit de l'espace régional)
- les relations nord-est de la France
- les liaisons inter-cités au sein de l'aire métropolitaine
- le désenclavement de la Sambre-Avesnois
- les transports urbains.

Le postulat de cette dernière partie du Dossier de Consultation fait clairement référence à une conception volontariste de la politique des transports. Même si elle est encore fortement marquée, à ce stade, par l'approche infrastructurelle, cette politique est conçue dans l'optique de pouvoir être mise au service d'objectifs territorialisés d'aménagement et de développement, aux échelles internationale (transit), nationale (relations nord-sud et nord-est français), régionale (fonctionnement spatial de l'aire urbaine centrale et désenclavement du sud-est régional) et locale (transports urbains). On notera que cette partie du dossier ne figurait pas dans l'avant-projet soumis à consultation préalable (février 1999), évoqué plus haut. Ceci pourrait indiquer que l'accent a pu être mis sur cette dimension territoriale lors de ce tour de table initial, qui a concerné principalement les représentants des secteurs publics du transport en Région, ainsi que quelques responsables professionnels.

Une abondante annexe cartographique complète le document, même si celle-ci reste d'inspiration profondément modale et infrastructurelle, mis à part quelques données de

trafic et d'accessibilité (temps et coût), premières ébauches d'indicateurs de qualité de service.

III.1.3. Synthèse de la consultation et des propositions (juillet 1999)

Ces documents, adressés par le Préfet à la DATAR comme contribution régionale au dossier national de consultation, résument la concertation réalisée de février à juillet, à laquelle ont été associés un ensemble de 34 partenaires : services de l'État en Région, établissements publics intéressés aux transports, principales collectivités territoriales, représentants consulaires, professionnels et associatifs. Cette concertation a été animée sous la Présidence conjointe du DRE et du Vice-Président du Conseil Régional chargé des transports (en alternance avec le Président de la Commission Transports) et s'est déroulée, outre les phases de préparation intermédiaire, essentiellement sous la forme de réunions de travail.

1) La première partie de cette synthèse, à dominante stratégique, est consacrée à la concertation proprement dite. Elle reprend l'identification des cinq enjeux de transport sur le territoire régional, tels qu'énoncés précédemment (point III.1.2., ci-dessus). Elle résume ensuite les conclusions et apports principaux de la concertation concernant d'une part, les principes généraux de la politique des transports, d'autre part, la formulation d'avis sur quelques projets majeurs intéressant l'espace régional.

- À propos des orientations et recommandations à caractère général :

Le développement régional doit « s'appuyer » sur un système de transport performant et d'un niveau de service permettant de répondre dans de bonnes conditions à l'évolution des demandes, lesquelles tendent à se diversifier dans un trend globalement croissant. Multimodalité et intermodalité élargissent l'éventail de l'offre : elles sont à encourager, ce qui requiert, tout autant que des équipements et des réseaux, des organisations et une compétence des opérateurs adaptées. Les schémas de services doivent être l'occasion de réfléchir aux politiques susceptibles d'y contribuer.

On notera l'accent mis ici sur la composante immatérielle du développement souhaité des systèmes de transport.

D'autres critères sont toutefois à prendre en compte, en réponse à des considérations relatives au développement durable. L'évolution de la demande peut être maîtrisée par les politiques d'urbanisme et d'organisation territoriale (cohérence des planifications et programmations), la systématisation des approches multimodales, la prise en compte des externalités (harmonisation des conditions de concurrence), un meilleur phasage temporel des projets, la valorisation des possibilités offertes par les modes collectifs ou massifiés.

L'aménagement du territoire, enfin, est une autre composante déterminante en matière de transport : le respect des principes d'équité implique un traitement spécifique des

échelles territoriales, des mécanismes de décision et de financement organisant les coopérations indispensables.

Enfin, les schémas de services doivent être accompagnés d'actions d'évaluation et de suivi, d'information et de concertation, de moyens permettant des interventions ponctuelles appropriées sur les réseaux, de recherche et de diffusion et, enfin, de pratiques innovantes en matière d'organisation des déplacements.

- À propos des avis sur quelques projets majeurs :

Ces avis ne reprennent que des éléments complétant les propositions reprises dans la seconde partie (voir ci-après : synthèses des propositions). Ils concernent des projets relevant clairement de la responsabilité de l'État et sur lesquels une demande forte s'est exprimée de la part d'une majorité de partenaires, avec, au moins sur un des projets, d'importantes oppositions entre partenaires :

- l'aménagement d'une liaison fluviale à grand gabarit Seine-Nord
- l'amélioration des caractéristiques du canal à grand gabarit Dunkerque-Escaut
- les enjeux ferroviaires : Grande Vitesse, dessertes voyageurs régionales suburbaines, urbaines et articulations, objectifs fret, désaturation de l'artère nord-est
- plate-forme multimodale de Dourges
- rôle portuaire de Dunkerque sur le littoral nord-européen
- itinéraire alternatif à l'A1 (divergences fortes, sur ce point, entre partenaires, quant à l'opportunité, au tracé et aux échéances de réalisation).

2) La seconde partie du document de synthèse, plus technique, distingue deux groupes de grands objectifs, en marchandises et voyageurs (approche dite « par relation origines-destinations ») et cinq mesures « relevant de l'État » (approche dite « par axes et pôles »).

Les objectifs marchandises et voyageurs reprennent pour l'essentiel les onze projets définis dans le Dossier de Consultation, certains ayant été regroupés et de ce fait, présentés différemment :

Pour les services de marchandises :

- les flux nord-sud à longue distance
- les flux est-ouest à longue distance
- les ports et plates-formes multimodales
- les flux à courte distance et la distribution urbaine

Pour les services de voyageurs :

- les relations internationales

- les échanges interrégionaux
- les échanges intrarégionaux
- les transports urbains

Chacune de ces rubriques décline les niveaux de service actuels, les objectifs de service à atteindre et les éléments de réponse mobilisables. Certaines d'entre elles poussent l'analyse jusqu'à la mise en évidence des éléments d'arbitrage et, le cas échéant, des investissements significatifs qui en découlent.

Enfin, les mesures « relevant de l'État par axes et par pôles » reprennent globalement les cinq problématiques principales identifiées dans le Dossier de Consultation d'avril 1999 comme des enjeux majeurs de la relation Transport et Territoire. Leur présentation est néanmoins sensiblement différente et en outre enrichie de données portant sur les mesures de régulation, d'usage et d'exploitation, les adaptations locales d'infrastructures existantes, les aménagements lourds et la distinction de ce qui relève de la responsabilité de l'État et de ce qui ne lui incombe pas directement. Chacune de ces cinq grandes catégories d'objectifs s'efforce de décliner des approches multimodales, ce qui constitue un apport notoire.

Sont examinées dans cette partie :

- le corridor nord : l'axe Paris-Lille-Europe du nord
- le littoral et l'axe est-ouest
- la métropole lilloise et le réseau des villes régionales
- la Sambre-Avesnois
- les zones urbaines.

Ce troisième document marquant de la procédure d'élaboration des schémas de service comporte des « retouches » sensibles par rapport au Dossier de Consultation régional préparé par le DRE en avril 1999 à l'aide des services de l'État et principaux opérateurs publics (ci-devant appelés « cercle restreint »). Ceci induirait l'hypothèse d'un impact relatif de la consultation sur l'appréhension des visions à long terme des développements souhaitables des équipements et services transport en région. Cette hypothèse aura à être creusée dans les parties suivantes.

III.1.4. Le Document (national) soumis à la consultation, dit « Schémas Multimodaux de Services Collectifs de Transport de voyageurs et de marchandises » (automne 2000)

Les dossiers résultant des concertations régionales du premier semestre 1999 ont été collationnés entre juillet et octobre par le Comité stratégique interministériel. Ils ont

constitué, avec les données de l'analyse des quatre sujets de dimension nationale⁴⁴, menée parallèlement, les éléments principaux des orientations territoriales du projet de synthèse nationale des schémas de services collectifs de transports marchandises et voyageurs.

Ce projet, approuvé dans ses grandes orientations en CIADT le 18 mai 2000, a été soumis à consultation nationale à l'automne 2000. De ses différents chapitres, que nous rappellerons succinctement, nous tirerons les aspects – directement spatiaux ou non – intéressant le futur des transports régionaux⁴⁵.

La première partie du document de consultation nationale détaille, respectivement pour les voyageurs et les marchandises, les objectifs de service à atteindre.

À ce stade, les objectifs restent dans une formulation générale et ne comportent pas à proprement parler de dimensions territoriales particulières, sauf pour quelques rubriques spécifiques.

En marchandises : franchissements montagneux, rôle des équipements et services portuaires dans le développement du transport maritime, notamment, du cabotage intra-européen (seuls sont évoqués Marseille et Le Havre, sans mention concernant la façade portuaire nord).

En voyageurs : relations entre Atlantique et couloir Saône-Rhône, entre Atlantique et Méditerranée, particularisme de la situation francilienne, les régions urbaines (dont Lille), desserte de certaines régions peu denses, Corse, DOM.

La seconde partie concerne les orientations et actions de l'État. Les grandes orientations de la politique des transports et l'organisation des différents modes de transport sont aussi, par nature, des chapitres non territorialisés, même si certains choix, à ce niveau, peuvent avoir des incidences territoriales induites.

Les enjeux stratégiques multimodaux majeurs ont en revanche des inscriptions spatiales explicites, au travers des projets mentionnés à ce chapitre qui comporte par ailleurs des dispositions et recommandations de nature organisationnelle, réglementaire ou financière, non spatiales. Le Nord Pas de Calais y est concerné pour les opérations suivantes :

- le contournement de Lille en fret ferroviaire
- la plate-forme de transport combiné fer-route
- la modernisation de la liaison fluviale Dunkerque-Escaut et le projet Seine-Nord
- un itinéraire autoroutier alternatif à l'A1
- l'aménagement d'infrastructures ferroviaires urbaines et péri-urbaines dans l'agglomération métropolitaine
- le rôle de l'aéroport de Lille-Lesquin.

⁴⁴ Troisième aéroport, liaisons fret nationales et européennes, franchissement pyrénéen, saturation de l'axe Rhin-Rhône-Méditerranée

⁴⁵ Pour une revue plus détaillée, voir chapitre 1.

Un troisième volet « objectifs et actions pour la desserte des territoires » aborde enfin, pour chaque grande région d'aménagement territorial⁴⁶, les projets la concernant de manière prioritaire. Les enjeux stratégiques du Nord « sont liés à son ouverture sur l'Europe du nord ». Ceci infère les priorités suivantes :

- écoulement des flux internationaux sur les grands axes de transit nord-sud
- amélioration des liaisons est-ouest desservant les ports de la mer du Nord et de la Manche
- fonctionnement du pôle d'échanges de Lille.

Le premier de ces objectifs vise à assurer la fluidité de l'axe multimodal Paris-Lille-Europe du nord où se superposent différents services de transports, en voyageurs comme en marchandises, de proximité comme de moyenne et longue distance. Il se décline en traitement du nœud ferroviaire de l'agglomération lilloise, aménagement la liaison fluviale Dunkerque-Paris-Le Havre, constructions autoroutières A 34 Reims-Charleville et Amiens-Belgique (soulagement de l'A1) et améliorations routières RN2.

Le second doit servir à améliorer les acheminements terrestres entre l'est français (et, au delà, l'Allemagne et la Suisse) et la façade maritime Manche-Mer du Nord. Cela peut être atteint par l'achèvement d'A29, l'adaptation des ports concernés en termes d'organisation et de recherche d'efficacité, l'adaptation d'itinéraires fret de et vers Dunkerque et la réflexion sur un second lien fixe transmanche, « en cohérence avec les liaisons maritimes ».

Dernière priorité : celle qui intéresse les infrastructures d'échanges du pôle de Lille. Sont visés ici l'aéroport (amélioration de sa desserte terrestre et adaptation aux trafics moyens courriers), la gestion du trafic routier (et les systèmes d'information), la réalisation du contournement sud de Lille (écarter les flux de transit), dans le respect des contraintes environnementales⁴⁷.

La traduction spatialisée des priorités visant la desserte des territoires se résume principalement à une liste d'infrastructures, au mieux insérées dans un cadre de réflexion multimodal. L'approche en termes de services demeure très générale, au niveau de cette présentation qui, on le conçoit, peut difficilement aller très loin dans le détail des priorités, région par région. De la même façon, le document, d'envergure nationale, ne peut reprendre l'incidence spatiale de mesures ou recommandations tenant à l'organisation des réseaux et plates-formes, la réglementation de leur usage ou encore leur financement et leurs modes de tarification.

La troisième partie du document soumis à consultation aborde l'évaluation et le suivi des schémas de services, en trois étapes : la première, pour valider les hypothèses du

⁴⁶ Bassin parisien, Nord, Grand Est, Grand Sud-Est, Grand Sud-Ouest, Ouest Atlantique, DOM

⁴⁷ Allusion à un précédent projet, insuffisamment respectueux de ce point de vue, ayant entraîné, fin 1999, l'annulation par le Tribunal Administratif du SDAU de Lille.

scénario retenu, dit « multimodal volontariste » (p 101), la seconde, pour fixer le cadre et les modalités de mise en œuvre des schémas : évaluation *ex ante* et suivi ; la troisième, pour en estimer le coût et les modes de financement. On relèvera, dans la démarche d'évaluation a priori, qu'est préconisée (entre de nombreux autres critères non spatiaux) la prise en compte des « effets de redistribution spatiale : développement des territoires et organisation urbaine » (p 115), dans un « examen par comparaison avec le scénario de référence ».

III.1.5. Les « Schémas Multimodaux de Services Collectifs de Transport de voyageurs et de marchandises » (version adoptée en CIADT, le 9 juillet 2001)

Le document présenté ci-dessus a fait l'objet de consultations à la fois dans les régions et auprès des instances nationales concernées : le Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire, Délégations à l'aménagement de l'Assemblée et du Sénat. En réalité, le contenu final, présenté en CIADT du 9 juillet 2001 est, à quelques détails près, identique à celui soumis à consultation, à l'automne 2000.

En particulier pour ce qui est des « objectifs et actions pour la desserte des territoires », appliqués au Nord (point 2.2.3.), les deux textes sont strictement identiques, avant et après consultation.

L'avis des acteurs régionaux permettra de porter un éclairage sur ce « bouclage » du document.

III.1.6. Le document disponible sur le site du Ministère des Transports, faisant suite au CIADT de juillet 2001

Un document terminal a suivi immédiatement la réunion du CIADT. Il a été mis sous forme électronique à disposition de la presse, en particulier, régionale et locale. Plus synthétique que le précédent, il reprend dans une présentation sensiblement modifiée les grandes rubriques des versions dont il vient d'être question, en mettant l'accent sur certains points particuliers et explicitant de manière détaillée les projets pouvant intéresser les publics locaux et régionaux,

Les principes d'une nouvelle politique des transports mettent en avant :

- un nouvel équilibre entre les modes de transport et de déplacements : priorité en interurbain, au fret ferroviaire et aux modes alternatifs à la route, pour les déplacements urbains et suburbains, aux transports collectifs.
- une nouvelle approche des choix publics : objectifs de qualité des services, mesures de sécurité et sûreté.
- un renforcement de la politique engagée depuis 1997 : approche multimodale, accent mis sur la qualité des services et abandon de l'approche exclusivement en termes de projets infrastructurels, élaboration déconcentrée dans les régions en

vue d'articuler les orientations nationales de politique des transports et l'aménagement du territoire.

Les cinq axes stratégiques multimodaux majeurs fondent les orientations ; ils concernent :

- le développement des liaisons internationales de voyageurs (rôle des places aéroportuaires)
- l'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne
- le bon fonctionnement des grands corridors de transports internationaux
- l'organisation multimodale des liaisons transalpines et transpyrénéennes
- l'organisation des déplacements urbains et périurbains.

On retrouve à ce niveau, dans une présentation légèrement modifiée, plus sur la forme que sur le fond, les projets d'équipements et recommandations de nature organisationnelle déjà repris dans la version antérieure.

La partie suivante fixe le « nouveau cadre de planification pour les vingt prochaines années », apportant des indications nouvelles par rapport au document précédent.

- les choix stratégiques sont replacés explicitement dans le cadre de l'intégration du territoire français dans l'espace européen (référence aux réseaux transeuropéens de transport) ;
- l'organisation du territoire (et les réseaux de transport y contribuant) s'appuie sur les métropoles et les grands ensembles régionaux hors bassin parisien et tient compte de la nécessité de prendre en compte la desserte des territoires isolés ;
- la planification des transports s'inscrit dans le cadre des accords internationaux (Kyoto, convention alpine, RTE, SDEC) ;
- les actions prévues ont vocation à s'inscrire dans un cadre de programmation et de suivi ;
- le débat public doit éclairer les choix retenus ;

Enfin, la dernière partie s'attache à définir 14 « problématiques et projets majeurs » destinés à concrétiser de grands axes d'action. L'espace Nord-Pas-de-Calais est concerné par plusieurs de ces projets majeurs :

- la magistrale Eco-Fret pour les acheminements ferroviaires nord-sud, plus précisément l'artère nord-est, qui concerne les trafics de Grande Bretagne, des ports du nord et de la région lilloise
- un itinéraire alternatif pour réorienter les flux de transit : axe autoroutier Reims-Belgique, destinée à soulager les trafics de l'A1

- l'achèvement de l'axe fluvial à grand gabarit Le Havre-Paris-Dunkerque : liaison Seine-Nord.

Cette présentation nouvelle précise incontestablement les orientations antérieures. Elle fait disparaître en revanche le souci d'une mise en cohérence territoriale que s'efforçaient de mettre en évidence les « objectifs et actions envisagées pour la desserte des territoires » de la version provisoire soumise à la consultation de 2000-2001.

III.2. Le dispositif régional d'échange entre acteurs

La DRE, service déconcentré de l'Etat en région, s'est tout naturellement trouvée au centre du dispositif et en charge de son animation pour le compte du Préfet de Région. L'affirmation de ce rôle révèle l'émergence d'une planification déconcentrée au niveau de la région, reconnue par l'Etat comme l'échelon territorial adapté à ce type d'exercice.

En Nord – Pas de Calais, la DRE s'est progressivement structurée pour être apte à jouer ce rôle. La Mission Economie des Transports, créée en 1992 pour mieux identifier les activités d'observation, d'étude, de programmation et de planification par rapport à celles d'encadrement réglementaire du transport routier professionnel, a vu ses effectifs passer de deux à six agents entre 1992 et 1997, date de production du Rapport d'Orientation Multimodal (ROM). C'est l'élaboration du ROM, confiée à ce service par l'Administration Centrale du Ministère, qui a contribué à le faire reconnaître par l'ensemble des acteurs concernés comme le porteur de la planification multimodale de l'Etat en région.

III.2.1. Le dispositif d'élaboration des SSCT décrit par les acteurs

- Une concertation surtout interne à l'Etat

La concertation pour l'élaboration des SSCT n'a réellement eu lieu qu'en interne à l'Etat en région.

Cette concertation s'est opérée :

- entre acteurs « transport » de l'Etat en région (maîtres d'ouvrage et opérateurs), et essentiellement des acteurs plus impliqués dans la programmation d'infrastructures que dans l'organisation de services ; les acteurs « environnement » et « recherche » n'ont pas participé, bien que l'INRETS ait été associé un temps à la réflexion sur le ROM en 1996-97 ;

- sur la base du ROM et essentiellement en bilatéral avec la DRE.

Cette concertation a abouti à un document rédigé par la DRE, validé par l'Administration Centrale et soumis à consultation des autres acteurs. « La vraie concertation a eu lieu entre acteurs Etat » (DRE).

Une des conséquences de cette organisation du travail, elle-même liée à des délais très tendus, est qu'il a été difficile de faire du nouveau en reprenant avec quasiment les mêmes acteurs un travail (le ROM) centré sur les infrastructures.

Il y a eu en outre un « télescopage » avec la préparation du Contrat de Plan Etat-Région, document centré lui aussi sur les infrastructures, ce qui a entretenu pour certains acteurs une confusion entre planification et programmation.

Il y a tout de même eu une concertation informelle au niveau technique et en amont avec d'autres acteurs : c'est en particulier le cas de la Direction des Transports du Conseil Régional, qui travaille quasi quotidiennement avec la DRE depuis 1982.

- La consultation des autres acteurs

Les autres acteurs ont donc été plus consultés qu'impliqués dans une réelle concertation.

Cette consultation s'est opérée en deux temps principaux :

Il y a eu tout d'abord deux réunions organisées en amont (1999), coprésidées par le Préfet, représenté par le DRE, et par le Président du Conseil Régional, représenté par le Vice-Président en charge des Transports. Il s'agissait du dispositif souhaité par le gouvernement, et des représentants de collectivités territoriales et d'associations y participaient. Mais les discours des acteurs y étaient simplement juxtaposés, avec des réactions à ce qui était présenté plutôt que de réels apports d'idées.

Il y a eu également la consultation officielle (CRT, CRADT, Conseil Régional) : elle a démontré qu'il est difficile de réagir de manière constructive dans un délai très court sur une production déjà très avancée.

III.2.2. Critiques formulées par les acteurs rencontrés

Le dispositif a semblé globalement peu satisfaisant aux acteurs rencontrés. L'impression générale est celle d'un travail conduit dans l'urgence sans réel fil directeur et entrecoupé de phases d'attente, alors que les enjeux des SSCT sont unanimement considérés comme stratégiques. Il en ressort un sentiment de frustration et de fatalisme qui conduit de nombreux acteurs à considérer que le document produit au niveau national est insipide et sans réelle valeur, d'où de fortes attentes quant à la mise en place d'une démarche de suivi et d'évaluation plus structurée.

Les principales critiques formulées sont explicitées ici.

- On a consulté sur un document déjà « ficelé » alors qu'il aurait été souhaitable d'organiser une concertation en amont (Port de Lille, UNOSTRA) en travaillant sur les aspects techniques et sur la prospective (Port de Lille). Pour parler « services », il aurait fallu cibler qui décide le transport. Or, si la demande et son évolution sont bien l'objet des scénarios à l'horizon de 20 ans élaborés par le SES, les porte-parole de la demande (usagers, chargeurs) n'ont pu s'exprimer qu'en aval.

- Il n'y a pas eu de visibilité d'une démarche organisée, pas d'annonce préalable de calendrier, pas d'annonce de la méthode de concertation / consultation.

Une série d'entretiens réalisés en juillet 2001 auprès d'acteurs professionnels du fret de la région (VNF, Fret SNCF, UNOSTRA, Port Autonome de Dunkerque, Port de Lille, et deux grands chargeurs) démontre clairement qu'aucun d'entre eux ne s'est considéré comme véritablement impliqué dans la démarche d'élaboration des SSCT.

Pour eux, il n'y a pas eu de dispositif organisé et lisible débouchant sur une prise en compte de leurs besoins et objectifs à moyen ou long terme. Cette affirmation peut certes être nuancée selon qu'il s'agit d'acteurs professionnels qui n'ont été consultés qu'en aval lors de la réunion du CRT, ou qu'il s'agit d'acteurs de l'Etat (SNCF, VNF) ayant participé aux travaux animés par la DRE ; toutefois, même les représentants de VNF estiment avoir été mieux représentés et consultés pour l'élaboration du ROM que pour celle des SSCT, ce qui tend à démontrer que le dispositif de consultation a peu évolué.

- La démarche d'élaboration a été trop interne à nos frontières et l'on a insuffisamment pris en considération les flux des corridors européens, qui jouent pourtant un rôle important dans le Nord – Pas de Calais (représentants de VNF) . La concertation régionale aurait sans doute pu s'ouvrir utilement à des représentants institutionnels et professionnels de l'Eurorégion (Belgique et Kent)⁴⁸.

- Il y a eu des arbitrages au niveau central par rapport aux termes des débats tenus en région, ce qui a justifié deux versions successives du document de consultation : l'une interne aux acteurs Etat, et l'autre diffusée officiellement après quelques mois. Mais ces arbitrages et leurs motivations semblent opaques (Conseil Régional), d'autant plus que la courte partie spécifiquement régionale du document national n'a pas changé d'un iota.

- Les SSCT auraient dû être élaborés avant les CPER. La planification à 20 ans doit en toute logique précéder la programmation à l'horizon de 7 ans. Le fait que les deux démarches se soient déroulées simultanément a eu pour conséquence de centrer le dispositif sur des perspectives de court terme ou de moyen terme (Conseil Régional). Au delà de 7 à 10 ans, il n'y a pas de vision spécifiquement régionale et la seule démarche prospective est nationale (travaux du SES).

III.2.3. Propositions sur le dispositif

Les critiques qui précèdent permettent aux acteurs rencontrés de formuler plusieurs commentaires et propositions, notamment en vue d'organiser le dispositif de suivi dans de meilleures conditions que celui de l'élaboration.

- Il est souhaitable d'associer un nombre plus large d'acteurs en amont (UNOSTRA) en leur demandant de s'exprimer par écrit ou au moyen d'entretiens sur la base d'un questionnaire, et en les invitant ensuite à participer à des réunions de concertation. Le CRT est certes une instance qui doit être consultée pour respecter les textes, mais ce n'est pas un lieu propice à un travail de production d'idées nouvelles.

⁴⁸ On reviendra sur cet aspect dans le point suivant consacré aux avis exprimés sur le contenu des propositions.

- Il serait utile de mettre en place un conseil technique de prospective et de suivi chargé de travailler sur l'actualisation des SSCT après chaque CPER⁴⁹ (proposition du Port de Lille).

- Le dispositif pourrait très utilement s'appuyer encore plus que cela n'a été fait sur la fonction d'observation des transports et même sur l'observatoire en tant que lieu de concertation entre acteurs régionaux du transport (DRE). Il existe en Nord – Pas de Calais un observatoire régional des transports (la Cellule Economique Régionale des Transports) qui est depuis 1994 un programme de travail commun à la DRE et à la Direction des Transports du Conseil Régional. Depuis quelques années, les équipes de ces deux services, qui collaborent de manière quasi quotidienne, perçoivent de plus en plus la nécessité de mieux répondre aux questions relatives à la planification multimodale en développant des recherches, études, réflexions sur des aspects plus prospectifs. Malheureusement, le caractère limité des moyens disponibles, et le fait que les financements sont décidés par les directions centrales du Ministère, a laissé peu de marge jusqu'à présent à la Direction Régionale de l'Équipement.

Pour la Région (Direction des Transports du Conseil Régional), la réflexion sur les Schémas de Services Collectifs de transport a été l'occasion de confirmer la volonté d'avoir une approche globale des transports en développant un dispositif d'observation s'appuyant sur des moyens accrus. Il ne s'agit plus de penser les transports en termes d'offre mais plutôt de réponse aux besoins dans le cadre de réflexions ou de projets portant sur l'ensemble des modes de transport disponibles : avoir une vision non seulement multimodale mais également en terme d'intermodalité. C'est une étape supplémentaire dans la possibilité d'organisation de l'offre de transports, en particulier pour les voyageurs qui constituent une compétence régionale.

Les différents exercices de planification existants ou en cours montrent chaque jour la nécessité et la volonté de partager des connaissances. L'interdépendance constante des marchés, des flux, des réponses apportées par les différents acteurs, leurs impacts soulignent l'intérêt de nourrir constamment l'information, de la croiser, de la digérer et ce de manière partenariale.

III.3. L'avis des acteurs régionaux

L'expression des différentes catégories d'interlocuteurs régionaux quant au contenu des schémas de services a inévitablement porté sur un large éventail de sujets allant des aspects les plus généraux de la politique des transports (régulation) aux propositions les plus infrastructurelles. Ceci n'a rien que de très normal dans la mesure où la loi a voulu instituer une démarche ambitieuse en termes de registres d'action et où, par conséquent, la concertation-consultation a couvert un spectre très ouvert de thématiques. Les acteurs ont été interrogés dans le premier semestre 2001, c'est-à-dire, durant la période au cours de laquelle se déroulait la phase de consultation du document résultant du travail réalisé depuis 1999 et soumis à la consultation par l'État à l'automne 2000. Une première vague

⁴⁹ Le Ministère des Transports a entrepris la mise au point d'un dispositif de suivi des SSCT.

de concertation-consultation s'était donc déjà déroulée, qui avait permis la remontée de besoins et priorités exprimés par les échelons régionaux, conformément au processus prévu par la loi. Ceci explique que les avis exprimés porteront à la fois sur l'une et l'autre des deux phases : la première, où l'expression a pu se faire de manière très ouverte et la seconde, où elle s'est trouvée plus contingente, en réaction aux propositions du document soumis à consultation.

Les commentaires et avis des acteurs régionaux consultés ont été regroupés autour de trois items : l'approche des besoins et des réponses en termes de services (versus l'approche infrastructurelle), la mise en avant de la multimodalité et enfin les spécificités de la région Nord Pas de Calais au regard de la planification stratégique des systèmes de transport. Ils seront abordés successivement, avec le souci de faire apparaître les principaux « porteurs d'opinion » sur chacune des rubriques considérées.

III.3.1. L'approche en termes de services : un manque global de propositions novatrices dans l'exploitation des systèmes

Le parti de mener un raisonnement en partant des besoins et des moyens d'y répondre et en adaptant le contenu des services pour n'aboutir qu'en dernière instance aux infrastructures n'est pas remis en cause. Il a même généralement été pris comme une posture intellectuellement satisfaisante. Pour autant, certains acteurs se trouvent manifestement en difficulté pour élaborer des propositions dans cet esprit, au-delà de la formulation de grands objectifs comme « mettre toutes les grandes villes régionales à une heure de Lille en TER ».

Les représentants de la SNCF expriment une difficulté à traduire ce genre d'objectif global en termes de services, tant pèsent les habitudes antérieures et les modèles de pensée, fortement marqués par l'approche infrastructurelle, d'une part et l'absence de références alternatives, d'autre part. Cette difficulté apparaît d'autant plus clairement qu'à l'aube de 2002, se met en place, en transports régionaux de voyageurs, un nouveau partage des rôles entre opérateur (la SNCF) et autorités organisatrices (les conseils régionaux). On sent poindre dans le discours comme un regret que les politiques eux-mêmes ne soient pas allés plus avant dans la définition d'objectifs de services, au delà de la formulation d'objectifs généraux de desserte des principaux pôles urbains de la région. Mais ceci entre-t-il dans l'objet des schémas de services nationaux ? La question soulevée ici est celle de l'échelle de pertinence de cet exercice de planification stratégique. Dans le domaine du fret pourtant, une innovation fait actuellement l'objet d'études avancées : il s'agirait de l'organisation, sur l'axe Paris-Lille, d'acheminements complets de bout en bout, par association d'opérateurs routiers au transporteur ferroviaire. Cet objectif semble réaliste et serait de nature à transférer sur le rail une partie des trafics supportés par un axe très chargé (l'autoroute A1). Au delà de ce projet, l'opérateur ferroviaire ne semble pas tout à fait clair sur la manière de mettre en œuvre régionalement l'objectif ministériel de doublement du fret à l'horizon de 2010, reconnu cependant comme un « bel objectif de service ».

D'autres acteurs (notamment des opérateurs d'équipements fixes tels que les plateformes multimodales) formulent volontiers des propositions de nature organisationnelle susceptibles d'optimiser l'efficacité des infrastructures existantes, même si dans certains cas, des aménagements physiques doivent être envisagés.

Les porte-parole de VNF notent positivement l'accent mis sur les services dans la démarche des schémas. Leur vision des besoins, mais aussi des possibilités de développement offertes par le fluvial, est très imprégnée de l'approche services, même si ce développement passe de manière incontournable par un investissement majeur : la réalisation de la liaison Seine Nord et l'aménagement du canal à grand gabarit Dunkerque - Escaut. Leur approche s'appuie sur une recension des besoins des utilisateurs – actuels et potentiels - de la voie d'eau. Les attentes des chargeurs se formulent sur des horizons courts et non en termes de visions prospectives à 15 ou 20 ans. Ceci est une difficulté réelle lorsqu'il s'agit de traduire ces attentes en objectifs de longue période, ce qui est la raison d'être de la planification. Dans le cas précis du Nord Pas de Calais, l'existence de réserves de capacités est avérée sur le canal Dunkerque-Escaut, sous réserve que soient revus les tirants d'air des ponts, de manière à permettre le passage à des bateaux de type « rhénan ». Ces travaux sont inscrits à l'actuel CPER (2000-2006) mais il s'agit d'aménagements d'infrastructure et non d'aménagements de service. Ils autorisent néanmoins une amélioration significative de l'offre avec, en outre, des coûts d'exploitation réduits du fait d'une productivité supérieure de ce type de bateaux. Un autre facteur d'élargissement de l'offre consistera en la réalisation de la jonction entre le Nord et le bassin de la Seine (effet de réseau). Cette opération lourde est inscrite au schéma de services ; il s'agit d'améliorer l'axe Le Havre-Paris-Dunkerque, « avec l'objectif d'un aménagement progressif de la liaison Seine-Nord à grand gabarit, en fonction de l'évolution de sa rentabilité socio-économique »⁵⁰. Quoi qu'il en soit de l'impact de ces investissements prévisionnels sur la croissance réelle des trafics, aujourd'hui comme demain, les utilisateurs se montrent de plus en plus attentifs à la qualité des offres mises à leur disposition par les modes en concurrence sur leur marché pertinent (fer et/ou route, selon la nature des chargements et les distances). Dès lors, le raisonnement de l'Établissement Public en charge de la voie d'eau tend à se recentrer autour d'une réflexion en termes de contenu de service, c'est-à-dire d'organisations logistiques et de coordination d'acteurs au sein de chaînes complètes d'acheminement. Ce qui le conduit à renvoyer le problème à ceux des acteurs dont c'est la fonction : les logisticiens et les transporteurs, fluviaux et des autres modes. VNF, en effet, n'est pas transporteur. Moyennant quoi, en tant que gestionnaire d'infrastructure, soucieux d'optimiser son exploitation dans le sens d'un meilleur service aux usagers, l'Établissement public a clairement conscience du problème posé par les horaires d'ouverture des écluses pratiqués actuellement. Il s'agit d'un facteur limitant de fait la capacité du réseau, un verrou non technologique dont la solution relève typiquement du champ socioéconomique et de la sphère d'action du gestionnaire d'infrastructure⁵¹. Les responsables des Voies Navigables estiment que les capacités existantes pourraient être

⁵⁰ & 222 du document soumis à consultation

⁵¹ Il convient de signaler que des dispositions ministérielles ont été prises dans ce domaine, à la faveur de la mise en place de l'ARTT (circulaire du 20 décembre 2001)

multipliées d'un facteur 10 si les aménagements (d'infrastructure et de service) étaient réalisés.

S'agissant des savoir-faire et de l'organisation, les chargeurs utilisant la voie d'eau insistent sur la nécessité des coordinations entre opérateurs des différents modes intervenant dans les chaînes, le fluvial étant, comme le maritime, très souvent connecté à un pré ou post acheminement

Une observation importante ressort d'un entretien avec un opérateur de port intérieur, à propos de politique portuaire. Selon lui, si l'on veut attirer les armateurs (véritables décideurs en matière de dessertes portuaires) vers les ports français, il faut en améliorer à la fois les conditions d'accessibilité et de gestion. C'est dans ces deux domaines, faisant appel à l'efficacité organisationnelle bien plus qu'à l'investissement matériel, que des avancées doivent être faites : améliorer la desserte terrestre des marchandises en mobilisant, si besoin, des infrastructures (terminaux dédiés) mais surtout, des savoir-faire et de l'intelligence organisationnelle afin de traiter des flux massifs, à l'échelle des trafics intercontinentaux conteneurisés actuels⁵². Les techniques et matériels fluvio-maritimes peuvent aussi améliorer considérablement le rôle des ports et de la voie d'eau. Cette perspective rejoint une des propositions du Livre Blanc de la Commission européenne tendant à promouvoir les alternatives à la route, notamment dans les trafics intra-européens.

Sur le versant organisationnel toujours, la suggestion d'une optimisation des plateformes de fret selon des principes de spécialisation (par familles de produits), de localisation adéquate (implantation à proximité des concentrations géographiques de chargeurs) et de coordination des équipements est reprise par plusieurs des acteurs rencontrés. À ces principes s'ajoute la nécessité d'une meilleure gestion informationnelle des mouvements de marchandises, condition d'une gestion fine et flexible des flux. Ceci implique la mise en place d'outils communs de gestion et d'information sur les sites multimodaux.

Enfin, le Conseil régional évoque⁵³ à juste titre l'évolution souhaitable de la coordination inter-portuaire, susceptible d'accroître la cohérence et l'efficacité globale des trois entités de sa façade maritime et de positionner cet ensemble dans la problématique plus globale du système portuaire nord européen. Par ailleurs, l'Assemblée, dans son commentaire des documents, se borne à une analyse des propositions d'aménagement d'infrastructures, telles que reprises au & 232 « Objectifs et actions pour la desserte des territoires » du document.

III.3.2. La prise en compte de la multimodalité : insuffisante explicitation des pré-requis et sous-estimation des potentiels d'innovation technico-organisationnelle

⁵² La taille des navires intercontinentaux de la génération actuelle n'effectuant qu'un toucher par continent est de l'ordre de 6 à 8000 EVP .

⁵³ Commission Transports et Infrastructures du 11 mai 2001

On ne s'étonnera pas de l'approbation des orientations multimodales fortes du document soumis à la consultation de la part des interlocuteurs du ferroviaire et du fluvial. L'opérateur ferroviaire et le gestionnaire de la voie d'eau, même si leurs statut et mode d'intervention diffèrent considérablement, ne peuvent que se féliciter de la reconnaissance du caractère incontournable d'une réflexion en termes d'articulation et de complémentarité entre les modes. Comme on l'a vu précédemment, les solutions ne vont cependant pas de soi ; elles appellent précisément beaucoup d'innovations à caractère organisationnel et un dialogue accru entre acteurs impliqués, tant collectivités publiques qu'opérateurs privés et entreprises. Les représentants des deux modes dits « alternatifs » ont pleinement pris la mesure à la fois de la chance « inespérée » (sic) que leur offrent les orientations prises et des responsabilités qu'elles leur confèrent du même coup. Le monde ferroviaire ne sous-estime pas cependant les possibles retours en arrière du fait de l'action des « lobbies » et considèrent qu'outre leur action au niveau des orientations ministérielles, ceux-ci peuvent aussi constituer des freins à la mise en place de projets novateurs.

Pour la SNCF, l'exercice des schémas multimodaux de services en voyageurs a manifestement permis d'approfondir le dialogue avec les collectivités territoriales et de déboucher sur des améliorations concrètement envisageables en termes d'articulation entre modes sur les territoires de desserte. C'est le cas de l'interconnexion du système TER avec les réseaux de desserte routière interurbaine pris en charge par les groupements « Arc en ciel » et « Col vert », respectivement dans le Nord et le Pas de Calais.

Un sentiment identique émane du CETE : l'approche multimodale, même si le manque d'outils adaptés en limite fortement la portée, oblige les acteurs des différents modes à dialoguer et, donc, à sortir de la logique sectorielle qui a longtemps prévalu. Les schémas multimodaux, tout en s'inscrivant dans une voie ouverte avec les R.O.M., permettent d'aller plus loin, de dépasser ce qu'ils étaient largement : une « simple » juxtaposition priorisée d'infrastructures modales. Les résultats de ce précédent exercice ont néanmoins permis de repartir d'un catalogue raisonné constituant un acquis indiscutable pour la poursuite de la démarche multimodale. Celle-ci nécessite évidemment le perfectionnement d'outils tels que la modélisation multimodale, ce qui est une préoccupation naturelle d'organismes comme les CETE.

Les Voies Navigables de France considèrent que « développer le fluvial, c'est déjà faire de l'intermodalité, à tout le moins, c'est contribuer directement à la favoriser ». En effet, la voie d'eau est rarement auto-suffisante pour couvrir un déplacement de bout en bout et de ce fait, elle génère des articulations intermodales. L'exemple du Port de Lille en est une bonne illustration, comme tous les ports « fluviaux » qui ont eu la possibilité de revitaliser leur activité. Il est même des représentants de la voie d'eau qui considèrent que celle-ci est « à la remorque du ferroviaire », en ce sens qu'elle constitue « un mode alternatif au mode alternatif qu'est le ferroviaire ». VNF évoque à ce sujet un point clef du débat sur la multimodalité : celui de l'internalisation des coûts externes. La prise en compte dans les modalités de fixation des prix du transport de la charge représentée par le coût des nuisances de toutes natures, actuellement non intégré aux coûts du mode routier, changerait de manière significative les termes de la concurrence entre les modes. Elle aurait pour conséquence de favoriser le report modal d'un certain nombre de trafics

de fret et d'envisager une approche beaucoup plus complémentaire que concurrentielle de l'articulation entre les différents modes en présence. Sur ce point précis de l'évaluation des coûts externes générés par le mode routier, l'accord ne semble pas acquis entre les estimations du Ministère et celles de VNF.

Les élus régionaux, quant à eux, expriment majoritairement un net sentiment de déception quant aux propositions du document soumis à consultation. Ils déplorent une dérive par rapport au caractère très ouvert de la première concertation, celle qui a précédé la rédaction proposée par l'Administration centrale. L'intermodalité ne s'y retrouve pas selon eux. Le document de consultation reste très marqué par la prédominance de la culture routière. Certains élus parlent de « nouvelle procédure pour remettre en avant de vieilles choses », de propositions « archaïques », d'« occasion ratée ». Ils s'interrogent sur la cohérence des actions de l'État qui, en même temps qu'il demande aux agglomérations, au travers des PDU, de rechercher les moyens de limiter l'usage de l'automobile en ville, formule par ailleurs des propositions tendant à « rajouter des infrastructures aux infrastructures⁵⁴ ».

La commission compétente du CESR⁵⁵ émet des critiques allant dans le même sens, en fournissant plusieurs illustrations : sous-estimation des dessertes ferroviaires et fluviales de l'agglomération lilloise, non prise en compte d'une solution type « tram-train », insuffisante référence aux problématiques de tarification considérée comme un des instruments susceptibles d'encourager les reports vers les modes alternatifs à la route, absence de clarification des rôles et compétences des différents acteurs impliqués dans les transports de voyageurs régionaux au sein d'un système organisé de concertation dans lequel la Région jouerait un rôle de « chef de file des Autorités Organisatrices de Transports », mésestimation des problèmes juridiques et administratifs en tant que verrous à lever dans l'organisation des transports transfrontaliers de voyageurs, manque de volontarisme des scénarios d'évolution de la demande, dont le plus optimiste (scénario D) « ne permet même pas le maintien de la part modale du fret ferroviaire en 2020 ».

De fait, le bilan fait par un représentant de la DRE ne fait pas une grande place à la multimodalité, sauf pour dire que le transfert modal, en voyageurs du moins, a plus de chances de se réaliser dans les déplacements de proximité que sur la longue distance et que, si l'on veut éviter la congestion aggravée, il faut se résoudre à réaliser des infrastructures routières. D'où une tendance, chez ce représentant de l'Administration déconcentrée, à faire « naturellement » prévaloir le « réalisme routier ».

Transporteurs routiers et chargeurs estiment que la SNCF n'est pas en mesure de faire face aux objectifs ambitieux qui lui sont assignés en matière d'augmentation de ses capacités en fret. Les arguments traditionnels sont avancés, tels que l'incidence des mouvements sociaux, les déficits du parc matériel et des ressources humaines mobilisables et, plus généralement, les carences en matière d'opérationnalité et de fiabilité des acheminements.

⁵⁴ Sous-entendu : routières

⁵⁵ Commission Aménagement de Territoire du 5 avril 2001

Plus largement, le document de consultation pêche, selon les milieux professionnels, par une insuffisante vision prospective. Les représentants régionaux de la sphère des transports et de la logistique, transporteurs, chargeurs ou opérateurs, s'accordent à reconnaître que l'évolution des techniques d'organisation et de gestion du fret est insuffisamment prise en compte dans une démarche qui se veut de long terme (à titre d'exemples : l'automatisation des écluses, les lignes dédiées fret, les techniques d'interconnexion fluvio-maritimes, le développement du cabotage maritime de courte distance, la gestion coordonnée des plates-formes, les technologies innovantes dans le transport combiné). Le document leur apparaît particulièrement lacunaire sur les perspectives ouvertes par la R&D dans le transport et la logistique ; on pense par exemple à l'impact, déjà sensible, de la pénétration croissante des technologies de l'information et de la communication. Les mutations en cours dans ces domaines auraient nécessité des investigations approfondies, partant de données techniques disponibles chez les professionnels qui considèrent sur ce point ne pas avoir eu la possibilité de nourrir les réflexions et de fonder techniquement les visions d'avenir, singulièrement dans une perspective d'intermodalité renforcée.

III.3.3. Les dimensions européenne et internationale insuffisamment prises en compte dans leurs implications régionales

De nombreux interlocuteurs régionaux déplorent la tonalité « franco-française » du document. Dans le Nord-Pas de Calais, en effet, la dimension d'ouverture internationale, notamment européenne, est très présente : tous les acteurs ou presque opèrent peu ou prou à l'international et de nombreux services de transport, même à courte distance, ont une échelle internationale. Ceci est le lot de toute région frontalière. Les réseaux physiques sont fortement utilisés pour des liaisons internationales, générées soit par la région elle-même, émettrice-réceptrice de trafics importants, soit par le transit, intense en ce point de contact avec les régions actives du nord-ouest de l'Europe. Cette dimension est donc fortement présente dans le discours des acteurs du transport en région, car elle renvoie à des réalités très quotidiennes et fait naturellement partie de leurs représentations d'avenir. Pour beaucoup de ces acteurs régionaux, la réflexion des schémas de transports s'est cantonnée à une vision trop hexagonale.

C'est ce qu'exprime, par exemple, un représentant de la SNCF lorsqu'il dit que, dans la Région, l'objectif de doublement de l'activité fret à 10 ans se traduira par un multiplicateur supérieur à deux. Les projections indiquent en effet que la progression à 2020 des trafics de marchandises affectera proportionnellement plus les liaisons internationales qu'intérieures, d'où des conséquences drastiques, en matière de densité de trafics à prévoir dans les régions où se concentrent les points de passage importants de et vers l'extérieur de l'espace national.

L'autre conséquence de la situation frontalière concerne les relations transfrontalières de courte et moyenne distance. Élus politiques et membres du CESR font remarquer que si, aujourd'hui, de très bonnes liaisons existent entre Lille, Bruxelles, Londres et quelques autres métropoles voisines (effet TGV nord européen), toutes les entraves administratives sont loin d'être levées en ce qui concerne l'organisation de transports

collectifs urbains et interurbains proches entre les agglomérations régionales et leurs voisines belges. Quand on connaît la forte interpénétration non seulement des tissus urbains et péri-urbains mais aussi, corollairement, de certains marchés d'emploi locaux ou, simplement de bassins de vie et de sociabilité caractérisant cette zone frontalière, la situation a de quoi surprendre. Il est logique que les responsables locaux y soient sensibles et notent le silence des schémas sur ce point, qui, au demeurant, touche d'autres zones similaires en France et pouvait à ce titre être mentionné dans un schéma de niveau national.

Dans le même ordre d'idées, la faiblesse déjà évoquée du document en matière de développement portuaire, est reprise dans plusieurs entretiens au titre des relations avec l'extérieur. Les perspectives ouvertes par les propositions communautaires dans ce domaine (autoroutes de la mer, short sea shipping) auraient pourtant justifié que le schéma national y accorde plus d'importance. La problématique inter-portuaire de la façade maritime régionale entre dans cette réflexion ; plusieurs acteurs n'ont pas manqué de relever, ici encore, la vision franco-française du document. De la même façon, le débat sur le projet de l'A 24 entre Paris et Lille s'inscrit dans la perspective de la « fluidité de l'axe multimodal Paris-Lille-Europe du nord »⁵⁶ sans toutefois être mentionnée dans le document.

III.4. La méthode de production des documents

III.4.1. Descriptif de la méthode : de sa définition par l'administration centrale à sa mise en œuvre par les DRE

Trois innovations ont été mises en avant par le ministère en matière de méthode d'élaboration des schémas de services, et rappelées en introduction du dossier de consultation régionale :

- une approche multimodale systématique dans l'analyse des réponses susceptibles d'être apportées à la satisfaction des besoins,
- l'approche par les services à rendre plutôt que par l'offre et les infrastructures ou équipements à réaliser,
- l'association plus importante des partenaires locaux et de l'ensemble du monde des transports à l'analyse des propositions, puis à la définition des stratégies possibles et enfin à leur évaluation.

Les deux premières innovations devaient découler d'un nouveau cadre méthodologique en rupture avec celui des R.O.M. et initié par la circulaire interministérielle du 27 août 1998, alors que la troisième a nécessité une implication plus lourde de la DRE dans les dispositifs de consultation et de concertation. C'est cette proximité du terrain et de ses

⁵⁶ & 232 du document

acteurs qui a justifié la réaffirmation par les directions centrales du caractère déconcentré de l'élaboration des schémas de services.

Le Rapport d'Orientation Multimodal produit en Nord – Pas de Calais en juin 1997 a été le fruit d'un travail des seuls acteurs « transport » de l'Etat en région, produit par la DRE à partir de rencontres bilatérales et de deux réunions plénières avec ces acteurs.

Les directions centrales n'avaient pas demandé, à ce stade, de consultation des autres acteurs locaux (et *a fortiori* de concertation avec eux) car les R.O.M. étaient considérés comme une première étape interne à l'Etat de la préparation des schémas d'infrastructures prévus par la Loi Pasqua.

En matière d'approche multimodale, qui constituait l'un des objectifs majeurs des R.O.M., aucune orientation méthodologique particulière n'avait été donnée aux DRE, si ce n'était d'élaborer des listes d'opération priorisées mélangeant l'ensemble des modes de transport.

L'analyse multimodale de la situation régionale sur laquelle devaient s'appuyer les priorités en matière d'aménagements souhaitables sur trois plans s'est donc faite en Nord – Pas de Calais sur la base d'une méthode assez simple élaborée par la DRE et cumulant trois approches : l'analyse de la desserte des territoires infrarégionaux par les différents modes, le repérage de lieux privilégiés d'interconnexion entre les modes, l'étude de la contribution des modes à l'écoulement des flux sur les grands axes structurant l'espace régional.

Le Dossier de Consultation régionale diffusé par la DRE en avril 1999 dans le cadre de la nouvelle démarche des schémas de services avait une finalité toute autre que le R.O.M., puisqu'il s'agissait de soumettre à tous les acteurs régionaux les propositions de l'Etat en région. La DRE avait toutefois refait auparavant un « tour de table » des acteurs « Etat » en région en actualisant le R.O.M. selon les orientations de la circulaire du 27 août 1998 et en produisant un dossier provisoire soumis à ces mêmes acteurs. En Nord – Pas de Calais, contrairement au R.O.M. qui a connu des étapes d'élaboration en multilatéral, ce travail s'est fait en bilatéral entre la DRE et chaque acteur, ce que certains d'entre eux ont déploré (VNF notamment).

Sans détailler de nouveau la façon dont ce dossier est organisé (voir plus haut « Les étapes de l'élaboration régionalisée »), à savoir : orientations nationales, état des lieux avec analyse de 11 thématiques régionales de transport, et présentation des enjeux et débats, on constate que la DRE a fortement maîtrisé l'organisation de ce travail. Les autres services et établissements de l'Etat qui y ont contribué ne sont d'ailleurs même pas cités dans le document, contrairement au R.O.M.

La consultation elle-même (voir la partie relative au dispositif) n'a pas fait l'objet d'une méthodologie particulière. En raison des délais très brefs donnés pour chaque phase par les directions centrales, la DRE n'a pas pu réaliser ou faire réaliser d'études spécifiques importantes et a dû se contenter d'un effort de synthèse des études et informations disponibles. En outre, c'est principalement les compétences « transport » de la DRE qui ont été mobilisées alors que les compétences « aménagement » sont restées en retrait, ce

qui plaide pour une meilleure intégration du « Pôle Aménagement-Transport » que doit constituer ce service.

III.4.2. Les lacunes méthodologiques

La méthode de travail a dû être inventée par chaque DRE tout en s'appuyant sur des directives centrales. Aussi, le manque de temps et de recul a rendu inévitables certaines lacunes que les acteurs rencontrés espèrent voir combler par le dispositif de suivi et d'évaluation.

Des notions clés (services, durabilité) insuffisamment déclinées au niveau régional.

- La notion de service : si la notion de service est traditionnellement bien assimilée dans la planification au niveau des agglomérations ou des régions (PDU, Schémas régionaux), un des principaux enjeux des SSCT était sa prise en compte dans une démarche de planification nationale déconcentrée. Or, force est de constater qu'en fin de compte, le débat sur les grands enjeux nationaux s'est limité aux grandes infrastructures (Conseil Régional).

L'étude des 11 thématiques multimodales réalisée dans le document de consultation régionale traite certes de l'évolution des besoins et attentes des usagers en confrontant les perspectives d'évolution aux enjeux et objectifs de services. Mais les perspectives d'évolution sont souvent floues (en dehors du mode routier pour lequel des simulations à l'horizon 2015 sont disponibles) et ne se réfèrent pas à une prospective d'ensemble. Quant aux enjeux et objectifs de services et aux projets et actions envisageables qui en découlent, ils sont inégalement développés suivant les thématiques et l'absence d'indicateurs spécifiques les rend très difficiles à caractériser et à évaluer à moyen ou long termes (Conseil Régional).

- La notion de développement durable est abordée par le document de consultation régionale dans sa troisième partie, consacrée aux enjeux et débats des SSCT dans le Nord – Pas de Calais. Après un rappel des scénarios de politique des transports à l'horizon 2020 construits par le Ministère (SES), cinq problématiques, transversales par rapport à certaines des onze thématiques présentées plus haut, débouchent sur des « familles de solutions » qui sont listées sans fournir de critères de sélection en référence à l'objectif général de développement durable. Cet objectif n'est d'ailleurs pas explicité au niveau régional.

Pas de prospective régionalisée à l'horizon 2020.

La région Nord – Pas de Calais présente des caractères spécifiques qui rendent délicate la transposition telle quelle de la prospective à l'horizon 2020 réalisée par le SES. Faute de moyens au niveau régional pour réaliser un travail de prospective territorialisée, il aurait été très utile que le SES fournisse des éléments spécifiques au moins au niveau des 7 grands ensembles régionaux étudiés au niveau national par les SSCT. Cela aurait permis une mise en perspective des différentes actions envisageables pour chaque thématique.

Le programme SPACE (voir au point ci-dessous) est susceptible d'apporter des éléments de réponse à ce besoin.

Une approche transfrontalière insuffisante.

La dimension interrégionale a été prise en compte dans l'organisation des travaux puisque la DRE a tenu des réunions en amont de la consultation avec les DRE des régions voisines (Picardie et Champagne-Ardenne, bien que cette dernière région ne soit pas limitrophe du Nord – Pas de Calais). Il est à noter que la grande région « Nord » qui fait partie des sept ensembles utilisés dans la démarche nationale des SSCT recouvre le Nord – Pas de Calais et le nord de la Picardie, le sud de celle-ci faisant partie du « Bassin parisien ».

Le caractère frontalier de la région et l'importance de son ouverture sur les territoires voisins de la Belgique et du Kent constituent une des spécificités majeures du Nord – Pas de Calais. Si cette spécificité est bien présente à l'esprit de tous les acteurs impliqués dans la démarche de préparation du volet régional des SSCT, les éléments méthodologiques lui font encore plus défaut que pour les aspects strictement régionaux, comme en témoignent les cartes annexées au document de consultation régionale, qui sont presque toutes muettes au delà de la frontière à l'exception de celle fournie par VNF.

Pourtant, deux projets transfrontaliers en cours sont susceptibles d'apporter des éléments méthodologiques nouveaux et intéressants, et même s'ils n'ont pas encore débouché, ils auraient mérité d'être intégrés dans le travail piloté par la DRE.

- Le volet transport du programme SPACE⁵⁷ (qui associe le Nord – Pas de Calais, le Kent et les trois régions belges) a pour principal objectif de permettre une meilleure organisation du système de transport de l'Eurorégion grâce à la promotion d'une démarche planificatrice concertée et orientée vers un développement durable. Il s'agit, à partir d'un référentiel commun aux cinq régions en termes d'indicateurs rapportés à des objectifs et à des options politiques communes, de construire un observatoire eurorégional des transports et des déplacements, ainsi qu'un outil de simulation et de prospective compatible avec les modèles utilisés par certaines collectivités belges.

Le volet transport du projet SPACE prévoit ainsi la modélisation et l'analyse des flux de transport au sein de l'Eurorégion. Cet exercice doit donner une vision dynamique du fonctionnement du système du transport, et il sera réalisé de manière progressive en améliorant sans cesse son degré de précision. Il doit permettre, à terme, l'évaluation et la

⁵⁷ Special Planning And Cities of the Euroregion : financement INTERREG.

comparaison de diverses mesures, et de leurs impacts en matière d'environnement et de développement économique.

Les cinq régions souhaitent mettre en place un outil d'aide à la décision permettant des choix d'aménagement ou d'investissements objectifs et rationnels. Plus spécifiquement, l'outil doit permettre d'optimiser durablement le système de transport existant et/ou d'étudier différents scénarios alternatifs en explicitant l'intérêt pour l'ensemble des régions.

- Le projet « Aménagement du territoire et corridors de transport de marchandises » initié et soutenu par 18 régions de l'aire métropolitaine du nord-ouest de l'Europe (six pays concernés) vise notamment à mieux connaître ce qui se passe sur quelques grands corridors de transport de marchandises, à construire une projection commune des flux potentiels à 20 ans et à rechercher des solutions multimodales pour améliorer le système de transport. Certains résultats sont d'ores et déjà disponibles.

III.4.3. Le recours aux observatoires

La deuxième partie du document de consultation régionale (« Le transport dans le Nord – Pas de Calais et les thématiques régionales ») commence par une présentation des principaux chiffres du transport dans la région. Toutefois, le document ne dit pas quels sont les indicateurs utilisés pour la consultation, ni *a fortiori* quel usage peut en être fait à des fins de suivi et d'évaluation. La circulaire du 20 décembre 2001 adressée aux DRE par le Président du Comité des directeurs transports, dit bien que la mise en place du suivi des schémas « est une opération complexe dont la conception et l'expérimentation s'échelonnent sur plusieurs années », mais ce travail aurait gagné à être anticipé à l'occasion de la consultation régionale, pour intégrer certains enjeux stratégiques dont la lisibilité est moindre au niveau national (exemple des corridors européens de fret).

Il est également à signaler qu'il existe une liste d'indicateurs d'évaluation du Contrat de Plan Etat – Région, et qu'une harmonisation des différents systèmes d'indicateurs est souhaitable pour une meilleure lisibilité des politiques et de leur mise en œuvre.

CHAPITRE 4. LE CAS DE LA RÉGION ALSACE

Pierre Zembri

IV.1. Quelques éléments de cadrage rapportés par les personnes interrogées

IV.1.1. Caractéristiques territoriales et comportementales

L'Alsace est une petite région (deux départements). Le travail de concertation s'en trouve simplifié, mais il faut tenir compte d'une rivalité historique entre les deux départements en veillant au maintien en permanence d'un certain équilibre.

C'est une région plutôt riche. Les collectivités ont des moyens et elles contribuent volontiers aux projets.

C'est une région dense qui vit mal l'augmentation du trafic routier. Les élus sont sensibilisés aux conséquences négatives de cette croissance, d'où une volonté presque unanimement répandue (les clivages politiques jouent très peu) de rechercher des modes alternatifs à la route. La région a très tôt joué la carte du transport ferroviaire et elle a associé rapidement élus et populations locales à sa démarche à travers les comités de ligne dont elle est l'inventeur.

C'est une région charnière qui veut être à la fois mieux ancrée au territoire national (d'où de très fortes attentes vis-à-vis des TGV Est et Rhin-Rhône) et ouverte sur l'Europe. Cette dernière aspiration explique par exemple pourquoi les collectivités départementales et régionales ont fait aboutir presque complètement l'équipement autoroutier de l'axe Nord-Sud de frontière à frontière dans une certaine mesure contre l'avis de l'État. Les traversées du Rhin font également partie des dossiers suivis avec attention par les élus.

Population et élus sont dans une logique de dialogue constructif et non de contestation absolue. Il y a ce que l'on pourrait appeler une culture du consensus. Cela n'empêche pas que les dialogues soient vifs. Mais une fois la décision prise, on ne la conteste plus.

IV.1.2. Un partage des tâches implicite entre services déconcentrés de l'État et région politique

C'est surtout la DRE Alsace qui produit des documents traitant de l'aménagement du territoire régional. La vision de l'État en région est reprise sans contestation ni véritable démarquage par la région. Cette vision a principalement émergé entre 1996 et 1998, époque durant laquelle le Directeur régional de l'Équipement était un architecte urbaniste de l'État qui avait une vision du devenir du territoire et qui savait l'exprimer.

Vue de la région, cette délégation de fait de l'expression de la politique régionale d'aménagement à la DRE ne pose aucun problème. « *La DRE tenait la plume. Nous réagissions à son texte, nos demandes de modifications étaient prises en compte.* » « *On a juste vérifié que le catalogue était complet* » (Charles Weiss). Les allers-retours ont été assez faciles pour la partie transport.

La négociation entre entités est restée au niveau des techniciens : rien n'est passé en septième commission. Les réunions de travail étaient organisées par la DRE. Charles Weiss nous a précisé qu'il a ressenti de surcroît une certaine « complicité intellectuelle » avec Daniel Wahl, ce qui a pu faciliter les choses.

La lecture de l'État (doc. 4⁵⁸ notamment) est arrivée à point nommé à la Région. L'exécutif régional, partiellement renouvelé après le décès de Marcel Rudloff, ne voulait pas reconnaître le Schéma régional de transports de 1994, considéré comme bâclé et ne traduisant aucune vision de long terme (il s'assimile à un catalogue de projets). Il est symptomatique de constater que ce SRT n'est jamais cité dans les documents ultérieurs, les acteurs préférant faire référence à son lointain prédécesseur de 1978.

IV.1.3. Un exécutif régional de plus en plus pro-ferroviaire sans être pro-Haenel

Le SRT de 1994 et le CPER 1994-1999 comprenaient une majorité d'opérations routières assortie d'une forte minorité d'opérations ferroviaires. La mise en œuvre de ces deux documents (surtout du second) s'est révélée très décevante pour les élus pour ce qui concerne le volet routier. Les opérations emblématiques, qui avaient fait l'objet d'âpres marchandages entre les deux composantes départementales, n'ont pas avancé au rythme voulu. Il en a été ainsi de la mise à 2 fois trois voies de la A 36 dans la traversée de Mulhouse ou de l'aménagement de la RN 66 dans la vallée de la Thur. Il en a résulté une certaine insatisfaction vis-à-vis de l'État.

Parallèlement, les opérations ferroviaires avaient davantage avancé. Elles ont donc eu une connotation plus sûre et davantage gratifiante pour les élus, soucieux de présenter un bilan en fin de mandat. Il faut y ajouter la prise en charge progressive, au sein du processus d'expérimentation de nouvelles relations entre la région et la SNCF qui s'est déroulé entre 1997 et fin 2001, de la responsabilité d'autorité organisatrice à part entière assortie de moyens financiers nettement accrus.

Ce dernier processus avait été initié à l'échelle nationale par Hubert Haenel, vice-président du Conseil régional. On aurait pu logiquement imaginer qu'il ait été en charge au niveau régional de la mise en œuvre de cette expérimentation et qu'il bénéficie de retombées positives comme l'élection à la présidence du Conseil régional. Mais la réplique locale de son succès national n'a pas été aisée. Les élections régionales de 1998 ont amené à la présidence Adrien Zeller, qui entendait bien mener en direct la politique régionale d'aménagement et de transport. Hubert Haenel reste donc Vice-président et Président de la Commission Transports, grands équipements, prospective territoriale, sans grande marge de manœuvre.

IV.2. Les remontées de la DRE Alsace et l'interprétation qui en a été faite en centrale

⁵⁸ Voir liste des documents utilisés en annexe.

Le document fondamental de cette phase est le doc. 10, établi par le DRE en septembre 1999. Il compte trois volets : un diagnostic régional, des objectifs d'amélioration des services de transport et un bilan de la concertation qui s'est effectuée en amont de l'élaboration de ce document. Les deux premiers volets s'inspirent directement du ROM et du Projet ouvert (doc. 6). Ils ont fait l'objet d'une validation par les techniciens régionaux.

IV.2.1. Les orientations d'aménagement régional traduites en objectifs de service de transports

Le *Projet ouvert pour l'Alsace* avait débouché sur cinq objectifs principaux synthétisés par une carte assez grossière mais très parlante :

- Contenir les extensions périurbaines,
- Ancrer l'Alsace aux dynamiques de développement (axe rhénan, liaison vers la Saône et le Rhône, liaison vers le Bassin parisien),
- Renforcer les liaisons Est-Ouest (traversées vosgiennes, traversées de la plaine du Rhin),
- Multiplier les capillarités (liens locaux),
- Identifier des territoires de projets (centrés autour d'un ou de deux carrefours de l'axe rhénan).

Ces objectifs d'aménagement ont été déclinés (assez aisément, compte tenu de leur caractère déjà très relationnel) en huit objectifs de transport pour lesquels une analyse détaillée a été menée au niveau territorial. La DRE et ses partenaires ont également considéré que sept nœuds et liaisons méritaient une étude plus fine et l'ouverture d'un débat au niveau régional. Le document passe en revue sous forme de fiches l'ensemble des objectifs et des nœuds ou liaisons à enjeux.

La démarche d'identification des grands objectifs de transports au niveau régional par la DRE

(source : doc. 10, p. 17)

La DRE est partie des orientations d'aménagement du territoire pour aboutir à la quantification de besoins de transport, ces derniers contribuant à dimensionner les interventions jugées nécessaires sur les réseaux. La démarche s'est effectuée en deux temps :

- diagnostic de la situation actuelle : enjeux, contexte socio-économique, structure actuelle du réseau, évaluation du niveau de service (qualité des infrastructures, modes d'exploitation), évaluation des trafics actuels et des flux qui les justifient, ...

- évaluation des besoins latents et prospective : évolution prévisible du trafic, attentes des usagers et attentes des riverains.

À l'issue de cette analyse ont été émises des propositions d'actions visant dans un premier temps à mieux exploiter l'existant, ou à défaut apporter des aménagements à

l'existant, la réalisation d'infrastructures nouvelles n'étant envisageable qu'à titre exceptionnel et après épuisement des deux voies précédentes. On est donc bien dans une démarche de service conforme à l'esprit de la Loi Voynet.

Les huit grands objectifs de services transport au niveau régional retenus sont les suivants :

I – « Faciliter le déplacement des personnes entre l'Alsace et les grands pôles français et étrangers ». Les propositions ne concernent que les réseaux ferroviaire et aérien, avec entre autres l'étoffement des destinations européennes atteintes en direct à partir de l'aéroport de Strasbourg, l'amélioration et l'accélération des liaisons ferroviaires avec Paris, avec le sud-Est de la France, avec les grandes villes allemandes, etc.

II – « Assurer le bon écoulement des flux de voyageurs et de marchandises dans le sillon rhénan ». Il s'agit d'ancrer la rive alsacienne du Rhin à l'axe plurimodal rhénan et d'affirmer son appartenance à une communauté plus large du Rhin supérieur. Il s'agit également de compléter l'équipement de l'axe nord-sud tant dans le domaine routier (achèvement de la A 35 et de la voie rapide du piémont des Vosges) que ferroviaire (augmentations de capacité), de fluidifier le passage des grandes agglomérations (contournement ouest de Strasbourg, élargissement de la A 36 à Mulhouse, etc.) et d'augmenter les possibilités de traversée du Rhin (connexions A 35 – HaFraBa, réactivation de la ligne ferroviaire Mulhouse – Neuenburg, etc.). Quelques investissements dans le domaine fluvial sont également préconisés.

III – « Adapter les plates-formes logistiques et multimodales aux exigences du commerce international ». Cet objectif doit être satisfait par le développement des navettes fluviales vers les ports de la Mer du Nord, la mise au gabarit B+ de la traversée ferroviaire des Vosges entre Saverne et Réding et l'adaptation de différentes plates-formes intermodales fer-fluvial (Hausbergen / Cronembourg, Ottmarsheim, Neuf-Brisach, etc.).

IV – « Faciliter les liaisons transvosgiennes Est-Ouest en limitant les nuisances dans les territoires traversés ». Il s'agit ici de conjuguer les aspirations des populations vosgiennes à davantage de tranquillité compte tenu de l'augmentation régulière des trafics de transit et celles des opérateurs de transport de marchandises à davantage de fluidité. La satisfaction de ces exigences passe par un report modal sur le rail pour les migrations alternantes dans les deux vallées et par une redistribution des trafics de transit au profit des axes où les nuisances sont plus faibles.

V – « Développer les liaisons rhénanes ». Ce sont les liaisons transfrontalières en général qui sont visées. Dans un premier temps et sans grands investissements, il est possible de développer ou d'intensifier huit liaisons ferroviaires à courte ou moyenne distance au départ de l'Alsace. Si l'on veut aller au-delà, il faut envisager des investissements destinés à améliorer la desserte transfrontalière des deux aéroports régionaux. Pour ce qui concerne la route, une traversée rhénane au Nord doit être mise à 2 fois deux voies et une bretelle autoroutière franchissant le Rhin au Nord de Bâle (Markt) doit être construite.

VI – « Améliorer les conditions de déplacement dans l'aire urbaine de Strasbourg en réduisant les nuisances. »

VII – « Améliorer les conditions de déplacement dans l'agglomération de Mulhouse ».

VIII – « Améliorer les dessertes dans les zones situées en dehors des aires urbaines de Strasbourg et de Mulhouse ». L'espace rural alsacien doit bénéficier d'une meilleure

lisibilité des transports collectifs (intégration tarifaire), du développement de l'intermodalité, du renforcement de certaines dessertes routières et ferroviaires et de quelques aménagements ciblés d'infrastructures, notamment dans le secteur de Colmar.

Les liaisons qui ont donné lieu à débat sont les deux projets de TGV touchant la région (Est européen, Rhin – Rhône), l'axe Nord-Sud alsacien (Saverne – Bâle pour le ferroviaire, Lauterbourg – Bâle pour le routier), le maillon ferroviaire Mulhouse – Chalampé – Neuenburg (Allemagne) et l'ensemble des vallées vosgiennes du versant alsacien entre Saverne et Mulhouse. Les nœuds dans la même situation sont ceux de l'agglomération de Strasbourg (gestion des trafics routiers et accessibilité) et de son aéroport (Entzheim).

L'ensemble des préconisations de la DRE a donné lieu à débat lors de deux réunions du « groupe thématique pour l'élaboration des SSC de transport » qui ont été organisées le 29 mars 1999 et le 10 mai 1999. Ce groupe thématique est issu de la CRADT Alsace. Y étaient notamment représentés les DDE, les départements, les trois grandes villes, le Conseil économique et social d'Alsace (CESA), les CCI, la SNCF (Fret et Voyageurs), RFF, la DAC Nord-Est, la DRIRE et la DIREN, Voies navigables de France, des associations d'usagers, de consommateurs et de défenseurs de la nature.

IV.2.2. L'Alsace dans les SSC Transports : un recentrage sur des échelles de flux interrégionales et sur les grands pôles

L'importante palette de mesures proposée par la DRE Alsace et approuvée par la Région et différents partenaires est revenue assez fortement expurgée du niveau central lors de la publication du document soumis à consultation. Pour la DATAR, ce n'est qu'une question d'échelle, la non-inscription d'un certain nombre d'améliorations des réseaux routier et ferroviaire sur le territoire de la région n'étant pas considérée comme dirimante.

Sont actés dans les SSC Transport :

- Le TGV Rhin-Rhône (au minimum sur Mulhouse – Dijon) et le TGV Est Européen (comblement du hiatus Baudrecourt – Strasbourg) mais la rédaction est volontairement très ambiguë pour ce dernier ce qui laisse entendre qu'il ne faut pas compter dessus avant 2020.
- Des aménagements de lignes ferroviaires liés au fret (capacité, mise au gabarit B+), limités à l'itinéraire Mulhouse – Dijon et à la liaison internationale Thionville – Mulhouse. L'équipement de l'axe Paris - Strasbourg à travers les Vosges n'est pas évoqué. En revanche, le niveau central se préoccupe de la connexion avec les itinéraires de transit fret prévus sur le territoire suisse.
- L'aménagement progressif à 2 fois deux voies de la RN4 entre l'Île-de-France et Phalsbourg. Cette opération n'était pas envisagée par la DRE Alsace.
- Les traversées vosgiennes, traitées en même temps que l'accès au massif jurassien. Les orientations préconisées par la DRE ont été globalement suivies : améliorer les liaisons sans attirer davantage de trafic et canaliser le grand transit par les traversées autoroutières et la RN 59 (Sélestat – Saint-Dié).
- Adapter les grandes infrastructures d'échanges des principaux pôles (Strasbourg et Mulhouse) : ce thème inclut les aéroports, les chantiers de transport combiné, les contournements autoroutiers, la gestion des réseaux routiers (information

routière) et le développement des trams-trains et plus généralement du ferroviaire périurbain.

IV.3. La consultation sur la base de la première version des SSC et les réactions des principaux acteurs

Nous disposons, outre les documents déjà listés, de l'avis du Conseil économique et social d'Alsace (CESA) et du rapport de synthèse établi par le SGARE (Secrétariat général pour les affaires régionales et européennes, Préfecture de région). Ces positions écrites ont été complétées par nos interlocuteurs en région, qu'ils soient côté État ou côté collectivité régionale. Après un rappel du déroulement de la phase de consultation, nous nous intéresserons plus particulièrement aux réactions des principaux acteurs.

IV.3.1. Le processus de concertation au niveau régional

La phase de consultation s'est déroulée entre janvier et avril 2001. Le Conseil économique et social d'Alsace (CESA) a été le premier informé le 17 janvier 2001 par le directeur régional de l'Équipement, M. Bouchard. La consultation proprement dite a débuté par la réunion de la CRADT le 5 février 2001. Les collectivités départementales et les grandes villes ont fait parvenir leurs avis les jours suivants. Le Conseil régional a été saisi le 12 février 2001. Il s'est réuni le 6 avril 2001 pour voter l'avis de la région.

L'ensemble des acteurs interrogés a trouvé le délai imparti bien trop court. Dans son avis, le conseil régional regrette notamment « la brièveté des délais impartis à la consultation en région, dans une période marquée par ailleurs par des échéances électorales, dont il n'a pas été tenu compte, et la difficulté de procéder, dans ces circonstances, à un examen véritablement approfondi » (doc. 11, point 1-1). Le Président du Conseil régional, M. Zeller, s'était déjà exprimé de la sorte durant l'unique réunion de la CRADT du 5 février : « M. Zeller regrette le caractère « bousculé » de la consultation dont il ne voit pas l'utilité, juste après la signature du contrat de plan » (compte-rendu de la CRADT, p. 4). Le CESA, bien qu'ayant bénéficié d'un délai plus long, a émis des remarques presque identiques. Son représentant à la CRADT du 5 février « conteste le principe d'une réunion unique de la CRADT [...]. Les consultations du CESA étant en cours, il ne sera pas en mesure de présenter une synthèse des observations de cette instance » (compte-rendu de la CRADT, p. 3).

L'impression d'un débat escamoté reste donc tenace, ce d'autant plus que le texte finalement adopté pour les SSC transports ne tient compte d'aucune remarque émise dans cette période.

IV.3.2. Les réactions du CESA

Le CESA n'est pas fondamentalement opposé aux orientations mises en avant par l'État dans les SSC Transports, tout en regrettant le caractère artificiel de la coupure entre voyageurs et marchandises : « Les faits démontreront qu'on ne peut concrètement distinguer les deux problématiques et qu'il est primordial que ces deux aspects soient

traités parallèlement pour appréhender les questions de capacité qui vont se poser et pour appréhender les conflits d'usage des infrastructures ».

Un certain nombre de remarques ou de demandes de précisions ont toutefois été émises, concernant notamment :

- **le positionnement européen de l'Alsace** : le contexte transfrontalier de l'Alsace et sa position de carrefour international ne sont pas pris en compte de façon suffisamment explicite. Il en est de même pour le positionnement de ses grandes agglomérations en situation d'interface. « L'Alsace doit constituer pour le système de transport national un territoire de première importance pour le réseau qu'elle contribue à créer avec les pays voisins. Elle doit être inscrite en tant que telle dans les orientations des SSC. Des liaisons transfrontalières routières ou ferroviaires doivent figurer dans le schéma » ;

- **la promotion des TGV touchant l'Alsace** : le CESA se fait le porte-parole des acteurs régionaux frustrés par le phasage du TGV Est et par l'affirmation de son caractère international en ne tenant compte que des relations avec le Luxembourg et avec l'Allemagne... via Sarrebruck. Or, les SSC ne prévoient aucune échéance pour le « bouclage » de la ligne à grande vitesse et n'évoquent pas la connexion avec le réseau à grande vitesse allemand via Kehl et Offenbourg. Il est en revanche étonnant de ne trouver aucune mention du TGV Rhin-Rhône dans le document du CESA ;

- **la capacité de l'axe ferroviaire Nord-Sud** : la principale crainte du CESA est que la poursuite du programme suisse de percement de tunnels de base sous les Alpes ne suscite une concentration de flux routiers Nord – Sud en plaine d'Alsace, l'embarquement des camions sur les navettes ferroviaires s'effectuant en territoire suisse. Le CESA préconise donc de prévoir une augmentation importante de capacité de l'axe Nord-Sud pour reporter le transbordement plus au Nord, sans créer pour autant des conflits d'usage entre un trafic fret accru et le trafic voyageurs régional (dont on espère également une forte augmentation) ;

- **la prise en compte du transport fluvial dans le Grand Est** : reprenant la crainte déjà exprimée pour le thème précédent, le CESA s'étonne que le potentiel de croissance d'un trafic fluvial déjà davantage étoffé qu'ailleurs en France ne soit pas évoqué et que du report modal sur la voie fluviale rhénane ne soit pas envisagé. On n'échappe pas à un inévitable couplet sur l'inachèvement du maillage fluvial engendré par l'abandon définitif du canal Rhin-Rhône...

IV.3.3. Les réactions de la Région

L'ensemble des avis de la région reprend la même architecture, en portant en premier lieu sur la portée du SSC, puis sur son contenu avant d'aborder les conséquences prévisibles sur le territoire alsacien.

Sur la portée du schéma, le conseil régional souscrit pleinement aux grands objectifs énoncés par les SSCT. Nos interlocuteurs en région nous en ont expliqué les raisons : « *c'est tellement large et flou qu'on ne peut qu'être globalement d'accord. On risque en revanche de diverger sur les modalités pratiques de réalisation* ». Cela dit, l'existence des SSC a été appréciée, tant par les services que par les élus. Cet exercice a été jugé

utile. On peut s'y référer en cas de besoin (la notion de « document opposable aux services de l'État » a été évoquée), dans la mesure où il accorde d'une part les positions de différents ministères et d'autre part celles du niveau central et du niveau déconcentré des services de l'État.

Sur le contenu, les services de la région ont distingué les thèmes suivants :

- **l'objectif de doublement du fret ferroviaire en dix ans** paraît singulièrement modeste, dans la mesure où il sous-entend un simple maintien de la part de marché du fer compte tenu de l'augmentation générale prévisible. Le conseil régional préconise donc une action sur 20 ans. Par ailleurs, les conséquences en termes de répartition des sillons doivent être étudiées : le développement du fret ne doit pas obérer les politiques définies au niveau régional en matière de transport de voyageurs. Des conflits d'usage potentiels doivent être anticipés par des investissements de capacité dans les infrastructures. En cela, la position du conseil régional n'est guère différente de celle du CESA ;

- **l'organisation de l'intermodalité dans le périurbain** appelle une réaction assez vive de la région : il est hors de question de la confier à une autorité organisatrice urbaine. « *Le Conseil régional demande expressément que cette orientation soit retirée du projet de schéma* » ;

- **le financement des infrastructures nouvelles** nécessaires pour la mise en œuvre de la politique volontariste de l'État n'est pas assuré. Le conseil régional propose la création d'un fonds national de développement des transports collectifs, alimenté par l'affectation d'une partie des majorations à venir de la TIPP ;

- enfin, le Conseil régional d'Alsace se verrait bien **gestionnaire de ports et d'aéroports**, afin d'améliorer le service rendu par ces équipements... Le président Zeller avait largement mobilisé ses services pour faire des propositions d'approfondissement de la décentralisation. Il a donc tenté de replacer au moins l'une de ses propositions, l'ensemble de ces dernières figurant dans un rapport produit en février 2001, donc sensiblement à la même époque⁵⁹.

Pour ce qui concerne les mesures évoquées pour le Grand Est en général et l'Alsace en particulier, le Conseil régional se déclare satisfait des équipements listés dans les SSCT. Il regrette toutefois que le transport fluvial ne soit pas davantage pris en compte, rappelant que la voie rhénane est de tout premier ordre et qu'elle pourrait absorber une partie des flux supplémentaires que pourraient engendrer les futurs tunnels de base suisses (on retrouve ici la position du CESA déjà évoquée plus haut). Il exige enfin « *l'achèvement du maillage fluvial* », c'est-à-dire la réouverture du dossier du canal du Rhône au Rhin. Suit une énumération de projets que le Conseil régional souhaiterait voir ajoutés à la liste :

- Le calendrier d'achèvement du TGV Est Européen
- Les prolongements européens des deux lignes à grande vitesse
- La liaison ferroviaire Benelux – Metz – Strasbourg – Bâle
- L'aménagement des trois grandes gares alsaciennes en prévision de l'arrivée des deux TGV

⁵⁹ Conseil régional d'Alsace, *De vraies Régions pour une France moderne ; Contribution du Conseil régional d'Alsace, Rapport d'étape*, 23 février 2001, 91 p.

- La création de capacité ferroviaire supplémentaire sur l'axe Nord – Sud alsacien (troisième voie ou ligne nouvelle), qui devrait profiter autant aux voyageurs qu'au fret
- La grande liaison Rhin – Rhône fret (sans indication de mode)
- Les liaisons transfrontalières et notamment les traversées du Rhin
- L'achèvement de la A 35 entre Sélestat et Colmar.

Comme on peut le constater, la région prend acte des propositions de l'État mais demande une application beaucoup plus complète des propositions que la DRE avait faites remonter en y adjoignant un petit nombre de demandes plus originales comme la gestion régionale des ports et aéroports, le canal Rhin – Rhône ou la revitalisation de la voie fluviale rhénane en liaison avec le transit à travers la Suisse.

IV.3.4. La synthèse effectuée par le SGARE

Le SGARE, dans sa synthèse déjà évoquée plus haut, fait apparaître que plus d'une centaine de personnes ont été consultées sur les SSC en Alsace. Une majorité d'avis recueillis regrette la nature « floue » des documents soumis à consultation, déplore le caractère sectoriel et l'absence de transversalité de la démarche. De ce fait, les SSC ne permettent pas d'avoir une vision globale et cohérente de l'aménagement du territoire. Situation alsacienne oblige, tous les interlocuteurs du SGARE « *se sont retrouvés d'accord pour déplorer la faiblesse de la dimension européenne et internationale et l'insuffisante mise en valeur du rôle de Strasbourg, siège du Parlement européen, dans ce domaine* » (p. 4).

Suit une recension des avis SSC par SSC. Concernant les SSC transports, la position de la région sur l'économie générale du document, dont nous avons rendu compte plus haut, est reprise presque exhaustivement. Les avis sont plus variés pour ce qui concerne les projets de l'État pour le Grand Est. Ils se rejoignent toutefois pour soulever « *le problème de l'axe Saône - Rhin, qui mériterait d'être indiqué plus clairement comme axe stratégique prioritaire, notamment pour le fret, tant ferroviaire que fluvial, et pas uniquement comme simple axe alternatif. Il convient de rappeler que le contexte reste marqué par l'abandon, pas toujours admis, du projet de Grand canal* » (p. 6). Les TGV touchant l'Alsace constituent un second sujet de friction, les acteurs locaux se révélant très sensibles à l'absence d'échéance de réalisation et à l'absence de perspectives de prolongements transfrontaliers. « *Dans cet esprit, la trop faible prise en compte de la situation géostratégique particulière de l'Alsace au sein de l'Europe est fermement critiquée* » (p. 7). Le même reproche s'applique au positionnement des aéroports alsaciens (celui de Strasbourg notamment) jugé peu conforme à la vocation de capitale européenne de la métropole alsacienne.

Dernier point sensible relevé par le SGARE, l'insuffisante prise en compte des problématiques transfrontalières « *qui a fait l'objet de doléances unanimes* ». La question des tunnels suisses est à nouveau évoquée, de même que celle de la compatibilité des orientations des SSC avec celles des pays voisins et de l'échelon européen. « *Les acteurs locaux sont en effet très sensibles à ce que le positionnement européen de l'Alsace soit reconnu, et sont particulièrement bien informés des projets et réalisations déjà en cours de l'autre côté du Rhin. [...] Ceux-ci ont par ailleurs fait remarquer qu'un certain nombre de documents de planification existaient sur le plan européen, comme le schéma de développement de l'espace communautaire, et se sont*

interrogés sur l'intégration dans les schémas nationaux des orientations y figurant » (p. 8). Il faut préciser que les documents émis par la région elle-même ne manquent pas d'intégrer une carte de l'environnement proche de l'Alsace, allant de Francfort au Nord à Berne au Sud et de Luxembourg à l'Ouest à Stuttgart à l'Est.

IV.4. Un SRADT s'avère-t-il utile ? Le raisonnement singulier de la région Alsace.

Cette ultime section tente de répondre à la question de l'articulation entre les SSC et le SRADT, explicitement prévue dans la loi Voynet (article 44 de la loi 99-533 du 29 juin 1999). La région Alsace a initié une procédure de SRADT dès 1997 pour une raison déjà exposée plus haut : une profonde insatisfaction de l'exécutif régional vis-à-vis du SRT de 1994, inapplicable en l'état et ne traduisant aucune vision politique. Cette procédure est toujours en cours, avec depuis peu la tentation de ne pas aller au-delà de l'exposé de grands principes.

IV.4.1. Une procédure initiée dès 1997 dans le cadre de la Loi Pasqua-Hoeffel

Le décès de Marcel Rudloff en 1996 ouvre la voie à une refondation de la politique régionale en matière d'aménagement. Adrien Zeller, élu pour lui succéder jusqu'aux élections de 1998, engage immédiatement une démarche SRADT, sur la base de la loi Pasqua et des décrets d'application parus en 1996. Quatre **ateliers thématiques** sont mis en place sur le développement équilibré du territoire, le développement économique, l'ouverture internationale de l'Alsace et sur les problématiques de développement durable et de protection de l'environnement. Ces ateliers ont été animés chacun par un vice-président du Conseil régional accompagné d'un universitaire assurant une fonction de rapporteur. Ils étaient très ouverts dans leur composition : nombreuses invitations, interventions destinées à rendre compte de diverses expériences, etc. L'exploitation de leurs travaux s'est révélé très difficile (« *produit très impressionniste qui était parti dans tous les sens* »⁶⁰). Les débats avaient été disparates, difficiles à synthétiser, les témoignages alternant avec de multiples revendications. Les élections de 1998 ont donc constitué une bonne occasion d'interrompre le processus et de remiser les comptes rendus de séance.

Une seconde phase intervient suite au vote de la LOADDT. Adrien Zeller, confirmé dans ses fonctions de Président de l'exécutif régional, demande le montage d'**ateliers territoriaux** destinés à préfigurer les Pays que la région entendait promouvoir. Un atlas est préalablement produit (juin 1998) à l'attention des membres de ces ateliers (doc. 7) par les services de la Région et les agences d'urbanisme de Strasbourg et Colmar. Il s'agit à la fois de faire le point sur les préoccupations locales et écouter les points de vue des élus locaux et des parlementaires. Les réunions, animées par la Direction de l'aménagement du territoire (DAT), se sont tenues sur place. Elles ont permis à la fois de dégager des problématiques territoriales et de faire remonter le cas échéant des questions non détectées par les services de la région pour la négociation du CPER 2000-2006. La Région a tenté de faire passer ses préoccupations, notamment pour ce qui concerne la transformation des comités de ligne TER créés au début des années 1990 (une première à l'époque) en comités locaux de transport. Les périmètres de ces comités devaient

⁶⁰ Propos de Samuel Soriano, entretien du 3 décembre 2001.

comprendre une ville moyenne au minimum et le cas échéant être en cohérence avec les découpages retenus antérieurement pour la planification (périmètres de schéma directeur par exemple). Chaque CLT est doté par la région de 12 000 euros annuels. Dans certains cas, il s'agissait de créer des solidarités là où il n'y en avait pas encore (nos interlocuteurs ont cité les exemples de « l'Alsace bossue » (NO de la région), du piémont bas-rhinois et de l'ensemble Molsheim – Obernai).

Mais la production du SRADT proprement dit patine. Les ateliers ne permettent pas de déboucher sur des orientations claires. Tout exercice de rédaction d'une table des matières du document final se transforme en œuvre d'encyclopédiste. La DAT tente alors de rechercher des objets utiles, des problèmes clés dont elle rend compte dans une publication interne créée à l'occasion (*Les cahiers du SRADT*) et qui en est à son troisième numéro. L'ancien directeur de la DAT a même tenté de produire une synthèse de 12 pages, exposant des principes simples pour l'action, mais en vain (« *un troupeau d'aphorismes* »).

IV.4.2. Un processus pour l'instant interrompu : la région se contentera d'une lettre ouverte

En septembre 2001, Adrien Zeller tranche : il n'y aura pas de SRADT tel qu'édicte par le décret du 19 septembre 2000. Sa principale crainte est qu'un document établi de la sorte n'ait aucun impact. On s'oriente donc vers un document court (une vingtaine de pages) à grande diffusion où l'on rappellera les principales problématiques qui font consensus et des pistes d'action concrète. En décembre 2001, ce document était en voie de finalisation, sous la forme d'une lettre ouverte signée par le Président du Conseil régional.

Quatre grands défis sont identifiés :

- I. La répartition des hommes et des activités sur le territoire,
- II. Les transports, les déplacements, les communications et les échanges,
- III. La diffusion de la richesse, des savoirs et des compétences,
- IV. L'amélioration du cadre de vie (environnement, urbanisme, paysages, services et équipements de proximité).

La conclusion insiste sur l'importance de développer des outils institutionnels et fiscaux innovants comme une intégration tarifaire globale à l'échelle régionale, des développements urbains réorientés vers les axes lourds de transports collectifs, etc. La région Alsace est persuadée que, davantage que sur l'offre, c'est sur la demande de transport qu'il faut agir. D'ores et déjà, le TER alsacien a atteint un seuil de crédibilité qui fait qu'il peut susciter des choix d'implantation. La perspective d'ouverture de nouveaux points d'arrêt sur le tracé des futurs trams trains suscite un certain emballement du marché foncier à leur périphérie immédiate.

Ce document sera soumis à débat en Assemblée plénière avant publication.

Pourquoi une telle conclusion à une déjà longue démarche ? Il semble que les services de la Région considèrent que les problématiques et les besoins sont déjà connus d'une façon ou d'une autre (les comités de ligne TER permettent par exemple de faire remonter de façon bien plus efficace que toute étude lourde les défauts de l'offre), que des consensus ont été trouvés entre collectivités au sein de cercles de contact entre acteurs créés dans divers cadres. La région préfère donc se positionner en animateur, en co-financeur et en coordonnateur de politiques menées à une échelle plus restreinte

(agglomérations, pays, départements) de façon à les tirer vers les objectifs exposés dans la lettre ouverte d'Adrien Zeller. La petite taille du territoire régional joue peut-être un rôle dans ce choix, de même que l'état des relations entre acteurs territoriaux : la région ne semble pas considérée comme une intruse par les autres niveaux de collectivités, contrairement à ce qui a pu être observé ailleurs.

CHAPITRE 5. LE CAS DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Pierre Zembri

V.1. Quelques éléments de cadrage

V.1.1. Des enjeux liés au transit et à la circulation

Rhône-Alpes est une grande région (huit départements) qui est structurée par d'importants corridors de circulation essentiellement de direction Nord-Sud et qui subit d'importants trafics de transit, tant pour ce qui concerne le transport de marchandises que pour les flux touristiques à destination du Sud de la France et de l'Europe méditerranéenne. Le cadre physique majoritairement montagneux ne constitue pas un facteur favorisant, dans la mesure où il contribue à canaliser les flux et à rendre ardue toute volonté d'aménagement d'itinéraires alternatifs. Le carrefour lyonnais est pour l'instant difficilement contournable tandis que l'attraction de l'agglomération, notamment en termes de migrations alternantes, ne cesse de s'accroître.

Le système urbain rhônalpin est original : outre le trio de villes dominantes (Lyon, Saint-Étienne et Grenoble), de nombreuses villes moyennes souvent très dynamiques parsèment le territoire régional et génèrent une intense circulation inter-villes. « *L'impératif des échanges prend une forme particulière en Rhône-Alpes : la région est riche d'une grande variété de territoires géographiques ; elle fonctionne aussi déjà comme une grande agglomération dont les principales villes seraient les quartiers* » (doc. 1⁶¹, p. 029).

La région est inégalement peuplée, mais elle présente des zones densément occupées qui se superposent bien souvent avec les secteurs congestionnés. L'axe rhodanien, la vallée du Gier entre Givors et Saint-Étienne, les abords de Grenoble et de Chambéry connaissent d'importantes surcharges de trafic routier et un début de congestion des axes et nœuds ferroviaires. Les projets d'infrastructures pour remédier à ces conflits entre flux à longue et à plus courte distance sont nombreux et donnent lieu à controverses multiples.

Il faut y ajouter le poids croissant du transit alpin. L'accident du tunnel du Mont-Blanc en 1999 a révélé la fragilité des ouvrages utilisés et la hausse continue du trafic transalpin transforme les vallées concernées en corridors congestionnés et pollués. La perspective d'une augmentation des capacités de feroutage et d'acheminement d'une façon plus générale de convois ferroviaires paraît encore lointaine, ce qui désespère les populations riveraines qui ne tirent aucun profit de flux routiers qui génèrent surtout des nuisances.

La DRE note une grande convergence des collectivités (région, départements, élus des grandes villes) sur les grands enjeux, en donnant comme exemple significatif le rôle joué par Louis Besson dans le dossier Lyon – Turin.

⁶¹ Voir liste des documents en annexe.

V.1.2 – Une région politique très peu favorable à la route

La région est très soucieuse d'un rééquilibrage entre modes susceptible de réduire la congestion sans engager de nouveaux investissements routiers. C'est un consensus politique au sein de la majorité atypique PS / Verts / UDF qui dirige la région depuis 1998. Mais c'était déjà un objectif majeur du SRT voté fin 1997 sous la présidence de Charles Millon :

« Le schéma régional des transports vise à la définition de stratégies globales de transport, dont les transports collectifs sont une des composantes essentielles, adaptées aux différentes problématiques que sont les aires urbaines, les zones rurales, les zones touristiques, le réseau de villes, l'ouverture extérieure de la région » (doc. 1, p. 011).

Le SRT déjà cité affiche donc des objectifs très volontaristes et très centrés sur le transport collectif :

- Rééquilibrer les parts relatives des différents modes de transport en maîtrisant la croissance de l'automobile et en rendant les transports en commun plus compétitifs ;
- Penser les transports de manière globale et non sectorielle : *« (...) agir simultanément sur les différents modes de transport est une condition nécessaire et non suffisante. En effet, les transports s'adaptent, autant qu'ils les façonnent, aux territoires qu'ils ont à desservir et les modes de communication utilisés dépendent de la répartition géographique des populations et activités. Une politique véritablement globale déborde donc du strict cadre des transports pour intégrer aussi une réflexion sur l'occupation de l'espace » (doc. 1, p. 025) ;*
- Adopter une politique volontariste et la rendre rapidement visible. Plus la volonté politique régionale sera clairement exprimée, mieux l'évolution des comportements des agents économiques sera préparée.

Il en résulte un effort important sur les transports express régionaux (TER) que la région a véritablement pris en charge à partir de 1992, mettant fin à une incongruité dans le concert des régions françaises (c'étaient des ententes interdépartementales à géométrie variable qui régissaient auparavant le transport ferroviaire régional). Cet effort se porte à la fois sur les liaisons intercités, sur lesquelles le rail peut avoir des performances comparables à celles de la route, et sur les relations périurbaines autour des grandes agglomérations, jusque-là sous-développées⁶².

V.1.3. Une vision davantage intermodale que dans d'autres régions

On peut imaginer que cette orientation, affirmée avec force par nos deux interlocuteurs et visible dans le SRT déjà cité, est liée à la rareté de l'espace disponible dans les zones congestionnées ou en passe de l'être : les contraintes physiques imposent de réfléchir autrement que si l'on se trouvait dans des espaces de plaine ou de larges vallées.

La DRE se présente de son côté comme étant davantage multimodale que les services centraux du Ministère de l'Équipement. Au sein de la DRE, les transports sont toujours

⁶² *« Fait notable, les gares sont très peu mises en évidence, particulièrement en milieu périurbain où il n'est pas rare de constater qu'on en ignore l'existence jusque dans leur propre entourage » (doc. 1, p. 027)*

considérés en lien étroit avec l'aménagement du territoire, et non comme de simples réseaux techniques. L'organigramme de ses services en atteste : s'il existe une direction « Routes et sécurité routière », deux directions « Aménagement Transports » 1 et 2 et une direction « Économie des Transports »⁶³ se partagent l'observation, les études et la gestion des projets. Toute la partie prospective sort des directions Aménagement Transports. Seuls problèmes relevés par ces services : la difficulté de trouver des données vraiment comparables entre modes différents⁶⁴ et l'impossibilité d'obtenir de la SNCF des éléments de prospective.

La DRE a eu à gérer un premier dossier multimodal en 1997 avec l'axe Lyon – Saint-Étienne. Déjà parcouru par une autoroute saturée (A47) et par une voie ferrée peu performante du fait de ses sinuosités multiples, la demande des élus locaux portait sur une nouvelle autoroute (A45) passant au Nord de la vallée du Gier. L'État et la Région étaient pour leur part réticents, constatant que l'axe considéré était celui où le mode ferroviaire détenait la plus forte part de marché (11 %). Après étude par le CETE des différents hypothèses, la décision ministérielle a été de renforcer dans un premier temps la desserte ferroviaire et de prévoir la A45 à moyen terme, une fois la montée en charge du ferroviaire réalisée.

Pour la DRE, cet épisode a constitué une authentique première : *« C'était la première fois qu'on travaillait sur l'interaction entre un investissement sur un mode par rapport à un autre mode, en lien avec la demande [...] et j'ai fait une découverte à ce niveau-là, c'est qu'en renforçant le ferroviaire, on augmentait le niveau de service à la fois pour le TER et pour le routier dans la mesure où l'autoroute s'en trouvait fluidifiée. Alors qu'au contraire, si on renforce le routier, on y perd sur le ferroviaire car la désaffection d'une partie de la clientèle du TER conduit à supprimer des trains et donc à réduire le niveau de services »* (Christian Maisonnier). La découverte de cette asymétrie a contribué semble-t-il à rapprocher les points de vue de l'État et de la Région dans ce dossier.

Un débat intermodal se profile à l'horizon 2002 sur l'éventuel doublement de l'autoroute de la Vallée du Rhône (A7) par la « Transardéchoise » (A79). Il s'agira d'un débat public plus large que ce que prévoit la loi Barnier. C'est une approche nouvelle qui ne débouchera pas forcément sur la construction immédiate de nouveaux tronçons autoroutiers : une multitude d'options et de combinaisons entre ces options sont à même de répondre au problème posé. De plus, il faut bien connaître les trafics, ce qui n'est pas forcément le cas : le trafic routier de transit fret est par exemple très mal connu. La DRE pilote donc des enquêtes en partenariat avec les Autoroutes du Sud de la France. On ne connaît guère non plus le remplissage effectif des véhicules individuels : dans une optique de transfert intermodal, une seule personne ou une famille complète par véhicule ne confèrent pas les mêmes marges de manœuvre...

Enfin, le CPER 2000-2006 prévoit un volet d'études intermodales copieux (30 MF par partenaire soit au total 60 MF – 9,15 M[€]) dont une grande partie sera affectée à *« l'amélioration d'outils d'aide à la décision capables d'appréhender les déplacements tous modes »* (CPER, p. 87).

⁶³ Laquelle supervise entre autres l'Observatoire régional des transports (ORT).

⁶⁴ C'est le facteur principal de dérive de la démarche SRT, la modélisation multimodale demandée conjointement par la région et la DRE s'avérant pratiquement impossible à réaliser.

V.2. Les productions de la DRE et la concertation amont

V.2.1. Un processus difficile à initier

Dès la remise en chantier des Schémas directeurs consécutive à la loi Pasqua – Hoeffel, la DRE avait été invitée à produire des idées sur la stratégie de l'État en région Rhône-Alpes. Une plaquette (non fournie) a été produite dès 1996. Le rapport d'orientation multimodal (non fourni) a été produit entre 1997 et 1998. Aux dires de M. Maisonnier, il a constitué un recensement assez exhaustif des besoins, mais il n'a pas été au bout des choses : on n'a pas été jusqu'à chiffrer les projets et jusqu'à dégager différents degrés de priorité.

Par la suite, la circulaire adressée aux Préfets par l'administration centrale pendant l'été 1998 a initié une nouvelle démarche d'élaboration en parallèle des SSC et des CPER 2000-2006. Au niveau de la DRE et de ses partenaires habituels, le caractère « flou » voire « incompréhensible » des premiers s'opposait au caractère balisé et connu des seconds. Il est apparu nécessaire de faire de la pédagogie sur les schémas de services collectifs et de montrer autant que possible leur utilité. Il n'empêche que c'est le CPER qui a servi davantage de référence que les SSC, et il a fallu faire ensuite un effort de raisonnement sur une durée bien supérieure (20 ans).

Le document sur la stratégie de l'État en région (non fourni⁶⁵) comprenait trois volets : le développement régional, la réduction des inégalités territoriales et la valorisation des atouts environnementaux de Rhône-Alpes. Durant sa production, la DRE s'est interrogée sur la définition du/des service(s) pouvant être rendu(s), les possibilités de représentation cartographique d'un niveau de services. Elle a dû également prendre en compte le nouvel intérêt manifesté par l'État pour le transport de marchandises. À cette occasion, s'est ajouté au projet Lyon – Turin celui du contournement fret de Lyon. Elle a recherché en vain des apports techniques de la part de la SNCF et du réseau des CETE. Enfin, elle a dû prendre en compte les desiderata des collectivités, majoritairement ferroviaires, ce qui n'était pas en contradiction avec les nouvelles orientations du Ministère de l'Équipement.

La réflexion s'est élargie au « grand Sud-Est » sous l'impulsion de la DATAR. Un travail en commun jugé très positif a été mené entre les trois DRE concernées (Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon). La question des routes dans le couloir rhodanien a été mise de côté car la Direction des Routes s'en était saisie⁶⁶ et la grande concertation déjà évoquée plus haut était déjà prévue. Restaient donc en lice le ferroviaire, le maritime et l'aérien, pour lesquels un accord a été trouvé sans grande difficulté sur les grandes options à retenir. C'est ainsi que priorité a été donnée au développement de l'aéroport de Lyon – St-Exupéry, du port de Marseille – Fos, et de toutes les liaisons de fret ferroviaire menant à ce dernier complexe portuaire.

Les échanges avec l'équipe-projet (voir chapitre 2) ont permis d'affiner les contenus au cours d'exercices de rédaction en commun de toutes les mesures pouvant être contenues dans un schéma de services collectifs. En même temps, on essayait de recenser les projets d'infrastructures et les mesures d'exploitation, tout en tentant de sensibiliser les représentants des DRE à une organisation par échelle et à une perception des projets par

⁶⁵ Mais on en retrouve l'essentiel dans le CPER 2000-2006.

⁶⁶ La DR semblait soucieuse de pousser le projet de la A 79, censé résoudre tous les problèmes, tandis que les DRE penchaient pour une analyse par tronçon et des réponses appropriées qui n'étaient pas forcément la construction d'une nouvelle infrastructure autoroutière.

le biais des territoires concernés. Il n'était en revanche pas question de chiffrer précisément les projets : on en est resté à quelques amorces de réflexion seulement.

Selon M. Maisonnier, toutes les remontées de la DRE ont été intégrées dans le document soumis à consultation. Contrairement aux documents produits précédemment, un travail de hiérarchisation des priorités avait été mené en amont.

V.2.2. Une large consultation effectuée à la satisfaction quasi générale

La phase amont a comporté une phase de consultation très large dans le cadre de la CRADT, installée en février 1999. Des groupes thématiques assez larges, co-présidés par un représentant de l'État en région et un élu régional, se sont réunis à plusieurs reprises. Pour ce qui concerne les transports, c'est Eric Fournier, vice-président du Conseil régional en charge des Transports, qui a siégé. Les réunions ont eu lieu en alternance à Lyon (Préfecture de région) et à Charbonnières-les-Bains (Région). Les réflexions de la DRE ont été présentées sous la forme de fiches thématiques portant sur une problématique particulière ou sur un territoire précis, chaque réunion étant censée traiter le contenu de deux à trois fiches. Les échanges avec la région Rhône-Alpes au cours de la phase amont ont été jugés très riches par la DRE, tandis que les représentants de cette dernière se félicitaient d'une telle démarche d'information et de discussion sur les grandes options de l'État. Ils ont par la suite été déçus, comme nous le verrons ensuite, notamment par un certain manque d'ambition de l'exercice et par l'absence totale de prise en compte de leurs observations. Quoi qu'il en soit, l'assiduité des participants a été grande et l'intensité des discussions a été telle qu'il a fallu ajouter des réunions supplémentaires aux 10 prévues initialement. Des « espaces à enjeux » non prévus au départ comme le Genevois français ont été ajoutés en cours de route.

« On peut dire que toutes ces réunions répondaient à une attente [...]. Les gens étaient vraiment très contents de voir cette approche globale, de ne pas être interrogés seulement sur un projet particulier [...] » (Christian Maisonnier).

On ne peut pas dire que c'était une coutume locale établie. Le comité régional des transports instauré en application de la LOTI se réunissait rarement (aucune réunion depuis 1994). La démarche SSCT a semble-t-il répondu à une attente jusque-là non explicite.

Le jeu d'acteurs est un autre facteur explicatif. La DRE était très active avec des ressources en personnel que certaines de ses homologues lui envient (deux DRE adjoints par exemple). M. Maisonnier a été engagé à plein temps ou presque sur le couple SSC – CPER. Il a pu s'appuyer sur des services habitués à marier aménagement et transports et à communiquer (production de fiches, de documents cartographiques) sur ces questions. La Région a accroché immédiatement, trouvant la démarche intéressante. Il faut y ajouter les bonnes relations interpersonnelles qui ont pu s'établir entre le DRE Patrice Raulin⁶⁷ et le vice-président Eric Fournier.

⁶⁷ Devenu au 1^{er} novembre 2001 directeur des transports terrestres au METL.

V.3. La consultation sur la base de la première version des SSC et les réactions des principaux acteurs

V.3.1. La procédure suivie et la synthèse qui en a été faite par le Préfet de région

La consultation s'est déroulée entre le 5 février et le 5 mars 2001. Dans cet intervalle ont eu lieu deux réunions plénières (5 et 6 février) de la CRADT et 14 réunions thématiques, dont une seule sur le thème Transports (le 21 février). Il est à noter que c'est le Comité régional des transports, élargi aux sociétés d'autoroutes, qui s'est réuni. Le CESR a adopté son avis sur les schémas le 21 mars 2001 et la Région a voté son avis plus tardivement (le 27 avril) en raison d'un conflit social interne.

Le Préfet de région souligne « *l'excellent climat qui a par exemple animé les deux réunions de la CRADT, donnant lieu à des exposés clairs, une analyse critique des schémas par rapport aux contributions régionales, des interventions pertinentes ; au total, la consultation s'est déroulée dans de très bonnes conditions, comme en témoignent une participation et des réactions nombreuses* » (doc. 5, p. 2). D'après la DATAR, l'auditoire clairsemé a diminué encore au fil de la journée, sans doute du fait de la concurrence de la réunion du Conseil national de la montagne le même jour à Clermont-Ferrand.

Les remarques d'ordre général émises sur les SSC ne sont pas toujours favorables :

- L'arrivée tardive des SSC par rapport aux documents contractuels qui devaient constituer des outils opérationnels (CPER notamment) est regrettée,
- Le fait que les moyens financiers à mettre en œuvre pour réaliser les SSC ne soient pas précisés et que l'on prenne pour acquis une implication financière des collectivités territoriales, alors même que le statut des SSC ne leur confère en aucun cas un caractère prescriptif à l'encontre des partenaires de l'État est souligné,
- Le manque de liens transversaux entre les différents schémas est relevé. M. Geoffray, Président du CESR, donne l'exemple d'identification des mêmes espaces avec des enjeux différents : « *Il faut d'une part développer le transport fluvial dans le schéma transport, mais d'autre part préserver les vallées fluviales sacrifiées à la fonction transport dans le schéma espaces ruraux* » (doc. 2, p. 6).

Enfin, le CESR a émis une vive réaction à propos du rôle de la CRADT : « *la CRADT ne saurait avoir vocation à remplacer les attributions et compétences de la seconde assemblée régionale représentant la société civile. Le CESR ne peut se dissoudre dans la CRADT* » (doc. 5, p. 3).

Concernant plus particulièrement le SSCT, l'accueil des principaux protagonistes a été plutôt favorable et un consensus s'est établi sur les objectifs, les remarques portant essentiellement sur des formulations jugées incomplètes ou sur la période de prise en compte de l'évolution du trafic fluvial. Concernant les quelques projets explicités, le SGARE relève en gras que le contournement Ouest de Lyon n'a fait l'objet d'aucun commentaire critique. Les remarques ont principalement concerné les liaisons transversales (notamment la liaison routière Lyon – Le Puy – Rodez – Toulouse (RN88)). Il est également demandé d'indiquer clairement la vocation intercontinentale de l'aéroport de Lyon, de fixer un objectif plus précis de règlement du problème de

saturation de la vallée du Rhône⁶⁸, de ne pas orienter a priori le tracé de la branche sud du TGV Rhin-Rhône sur Mâcon et de décliner les objectifs de répartition modale par axe.

V.3.2. Les débats de la CRADT

Les enjeux et les propositions de mesures des SSC, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle du grand Sud-Est, ont été longuement présentés par M. Raulin au cours de la première séance du 5 février 2001. Neuf intervenants se sont ensuite exprimés.

Trois présidents ou vice-présidents de conseils généraux ont fait des remarques relatives au traitement de leur territoire :

- Le conseil général de la Drôme, par la voix de son Président (M. Mouton), s'appesantit sur le traitement de la section Valence – Orange « en état d'asphyxie trente jours par an » et susceptible de l'être deux mois par an sous dix ans si rien n'est fait. Il réclame donc des solutions à court terme, l'alternative A51 telle qu'elle lui apparaît dans les SSCT lui paraissant inopérante ;
- Le conseil général de la Loire, représenté par son vice-président (M. Ziegler), se déclare satisfait de l'inscription de la A45 et du contournement ouest de Lyon, mais regrette que l'agglomération de son chef-lieu (Saint-Étienne) et la RN 88 qui la traverse ne figurent pas sur les cartes ;
- Le conseil général de l'Ardèche, par la voix de M. Chapuis, vice-président, introduit une problématique Est-Ouest en suggérant une jonction entre les autoroutes A7 et A75 susceptible de permettre le développement des espaces traversés (dont l'Ardèche).

Le conseil régional, représenté par Bernard Soulage, Président de la commission des transports, appuie et renforce les regrets du département de la Loire : les transversales Est-Ouest comme la RN88 mais aussi comme le Sillon alpin manquent cruellement sur les cartes des SSCT. Il en est de même pour les liaisons ferroviaires entre Rhône-Alpes et la façade Atlantique (Lyon – Nantes et Lyon – Bordeaux). Il réclame un débat public multimodal (loi Barnier) sur la liaison Nord-Sud (couloir Saône – Rhône) et il tient à relativiser l'intérêt de l'autoroute ferroviaire dont le bilan économique (rapport charge utile transportée sur poids total) est aléatoire.

Gérard Geoffray, président du CESR, souligne qu'un effort de construction d'infrastructures est encore nécessaire, notamment dans le domaine ferroviaire. Il pense que la recherche et le développement de nouvelles technologies devraient avoir leur place dans les SSCT. Il relève pour finir un paradoxe entre une liste d'équipements à réaliser en Rhône-Alpes « quasiment parfaite » et l'impossibilité de mettre en application ce programme, l'État subordonnant tout financement à une participation des collectivités locales.

Le préfet de région a répondu à toutes les remarques, promettant un débat public entre les différentes options possibles dans la vallée du Rhône et son appui pour que l'oubli de

⁶⁸ « Les schémas de services doivent fixer l'objectif de mettre en œuvre d'ici 2020 une solution durable et multimodale au problème de la saturation dans la vallée du Rhône et faire figurer l'engagement de lancer dès maintenant une démarche d'études et de concertation ainsi qu'un cahier des charges traçant les pistes de recherche de solutions, notamment en termes de solutions modales alternatives (y compris fluviales), de nouveaux itinéraires » (doc. 5, p. 10).

Saint-Étienne soit réparé. Il précise par ailleurs que la A 51 sera bien aménagée en 2 fois 2 voies sur toute sa longueur, mais qu'elle sera principalement destinée compte tenu de son profil aux véhicules légers. Pour ce qui concerne le financement, il rappelle que les Schémas donnent de grandes orientations mais n'ont pas vocation à donner de façon précise la déclinaison juridique ou financière de ces orientations.

V.3.3. Les remarques du CESR

L'avis du CESR, voté le 21 mars 2001, est très complet (65 pages sans les amendements et les déclarations). Il comprend un volet général et un volet thématique pour chaque SSC.

Le volet général reprend les remarques déjà émises dans d'autres cadres par le Président du CESR : c'est une démarche réaliste et pertinente, les enjeux sont convenablement exposés, de nombreuses propositions de l'assemblée socioprofessionnelle sont reprises. Mais des lacunes subsistent (thèmes non abordés, champ d'application de certains schémas réduit) et la transversalité entre les schémas est nettement perfectible⁶⁹. Le positionnement de l'État est également critiqué : avant tout régulateur disposant de plusieurs leviers d'action (tarification, fiscalité, mesures réglementaires), il ne clarifie pas son rôle au regard des compétences des collectivités territoriales tout en déplaçant ses responsabilités et charges financières vers ces dernières. Enfin, le CESR répète qu'il ne peut se dissoudre dans la CRADT.

La partie consacrée aux SSCT est assez critique, tant pour ce qui concerne la forme que pour ce qui concerne le fond. Les titres et les sous-titres donnent le ton :

« *La présentation doit être plus claire et plus concise* »

« *Un plan à revoir* »

« *Une lisibilité à améliorer* »

« *Le positionnement général du rapport n'est pas à la hauteur des objectifs de services* »

« *Des ambitions limitées* »

« *Un manque d'anticipation* », Etc. (doc. 4, pp. 36, 37 et 38)

Les reproches principaux portent sur l'absence de vision stratégique de l'État, notamment un positionnement par rapport à de grands axes européens concurrents ou complémentaires. Le CESR reproche également une vision trop centrée sur les nuisances, les coûts externes et insuffisamment sur le facteur « création de richesses » du transport. De ce fait, il en résulte une politique que l'on pourrait qualifier de malthusienne pour ce qui concerne le développement de nouvelles infrastructures (opérations de capacité sur le réseau ferroviaire, autoroutes nouvelles, axes fluviaux). Suit une charge particulièrement appuyée sur le transfert de charges que l'État imposerait aux collectivités alors même qu'il est responsable de la consistance du réseau ferroviaire national et du réseau autoroutier. Enfin, l'État jouerait pleinement son rôle en « *anticipant les besoins futurs d'infrastructures de transport terrestre et en prenant les mesures conservatoires nécessaires notamment dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales)* » (doc. 4, p. 42).

⁶⁹ « *Si l'objectif affiché par la DATAR est bien de substituer une transversalité aux logiques sectorielles, on peut se demander si, en ayant découpé la politique d'aménagement en huit thématiques, on n'a pas perdu la vision d'ensemble d'une politique visant le développement équilibré des territoires* » (doc. 6, p. 5).

Pour ce qui concerne spécifiquement Rhône-Alpes, le CESR relève un nombre limité d'oublis (axe routier Roanne – Paray Le Monial, liaison ferroviaire nouvelle Lyon – Turin et branche sud de la LGV Rhin-Rhône) et fustige les nombreuses omissions concernant le fluvial, qualifié de « *parent pauvre* » (doc. 4, p. 39).

V.3.4. L'avis voté par le Conseil régional

La question des transports est la première abordée, ce qui donne une idée de son importance pour la collectivité régionale. Après un préambule d'ordre plus général globalement favorable sur les objectifs et les grandes orientations des SSCT si l'on excepte des inquiétudes sur la capacité des mesures proposées à faire respecter les engagements de l'État pris au sommet de Kyoto, les remarques de la région sont organisées en rubriques thématiques, en mêlant grands principes et demandes de modifications précises des formulations des SSCT.

Les demandes portent principalement sur :

- Le positionnement de la plate-forme aéroportuaire de Lyon – Saint-Exupéry comme porte d'entrée à vocation intercontinentale pour tout le grand Sud-Est, ce qui suppose qu'elle bénéficie d'une offre ferroviaire rapide vers l'ensemble des grandes villes de ce territoire ;
- Une politique d'organisation multimodale du transport de fret qui ne repose pas exagérément sur des financements régionaux, qui ne se fasse pas au détriment des transports régionaux de voyageurs à l'occasion de l'allocation des sillons, qui ne repose pas sur des péages d'infrastructures faibles et qui ne prévoient pas un lien de « désenclavement » entre le réseau fluvial à grand gabarit Saône – Rhône et le reste du réseau européen ;
- Un engagement de l'État plus fort sur le fonctionnement des grands axes terrestres interrégionaux et internationaux. Est notamment visé le fonctionnement de l'axe rhodanien mais sont aussi abordés le tracé de la branche sud du TGV Rhin – Rhône et les transversales Bordeaux – Lyon et Nantes – Lyon. Une demande plus particulière d'engagements précis porte sur la liaison Lyon – Turin et plus largement sur l'organisation des flux de fret transalpins ;
- Une garantie que les infrastructures routières rapides projetées par l'État dans les grandes agglomérations régionales « *ne contrarieront pas la dynamique nécessaire du transfert modal et ne favoriseront pas un nouvel étalement urbain* » (doc. 6, p. 4) ;
- Des précisions sur les modalités de financement des opérations considérées, les SSCT sous-entendant *a priori* une participation régionale systématique. La région demande une vision globale des financements possibles, de la contribution éventuelle des usagers, des transferts de recettes entre modes (le mode ferroviaire peut être financé par une taxation des transports routiers). Elle demande en outre une augmentation significative des financements d'État pour l'amélioration du réseau ferroviaire classique. Enfin, la région s'étonne que l'on ne recoure pas davantage à des financements européens.

Alain Chausse a complété lors de l'entretien du 14 février 2002 les griefs régionaux envers l'État. Si l'exercice en lui-même était séduisant, il a vite rencontré certaines limites : un relatif cloisonnement lié au fait que ce sont les DRE qui ont assuré l'essentiel du travail (elles se sont limitées parfois strictement au cadre régional), un raisonnement qui venait en concurrence avec celui des régions alors que l'État pouvait

donner sa vision de l'aménagement à son échelle (essentiellement l'interrégional et l'international), un affichage services contredit par une concertation qui portait avant tout sur des tracés d'infrastructures, etc.

« Ce qui était décevant, c'était que l'État ne joue pas son rôle. Il s'est substitué aux régions en raisonnant à leur échelle »

« Tout cela traduit un manque d'État central. La DTT, peu garnie en effectifs, compte sur les DRE qui raisonnent à leur échelle... »

V.4. Un SRADT en cours de relance après une démarche SRT trop ambitieuse

Le cas de cette Région tardivement impliquée dans l'organisation des transports collectifs est symptomatique à la fois de l'importance des personnes et des relations interpersonnelles dans l'aboutissement des projets ainsi que de l'incertitude liée au lancement d'études lourdes sur un objet complexe alors que les délais impartis sont limités.

La réalisation du Schéma régional des transports précédent a été pilotée par quatre personnes très motivées, connaissant parfaitement les objectifs, mais qui n'ont pas su impulser la dynamique initiale à d'autres : Philippe Gratadour et Alain Chausse à la Région, Jean-Marie Jarrige à la DRE et Mme Josiane Beaud à la SNCF⁷⁰. La conjonction d'intérêts entre les trois organismes représentés a cependant permis la collecte d'un corpus de données impressionnant⁷¹ et des croisements assez inédits jusqu'à maintenant. Une modélisation *ad hoc* de grande ampleur (elle devait permettre de comparer plusieurs scénarii) était même prévue. Le budget exceptionnel de 4,2 millions de francs alloué aux études l'aurait permis plus qu'ailleurs.

Mais le déroulement des études et les pressions des élus, soucieux de ne pas rater l'expérimentation Haenel, ont amené à bâcler un Schéma sans que les premières aient abouti. De plus, alors que l'approche des quatre initiateurs était résolument intermodale, la fragilité de la coalition majoritaire au Conseil Régional (qui a conduit à donner des gages aux conseillers écologistes) a eu des effets non négligeables sur les objectifs, le ferroviaire devenant prépondérant. D'où une vague de 25 rapports en 1997 sur l'aménagement des gares ligne par ligne par exemple.

Les études ont tout d'abord commencé à dériver du fait de demandes de compléments sur le ferroviaire, ainsi qu'en raison des difficultés de procéder à la modélisation demandée initialement⁷². Lorsque les élus ont demandé à voter un SRT terminé, le bureau d'études *Systra* et ses partenaires (SETEC, CODRA et MVA) rendaient un premier projet de rapport de diagnostic (novembre 1997). Alain Chausse, a dû, sur la base des sept tomes de constat et du projet de diagnostic non validé, rédiger en très peu de temps le texte qui a été voté le 21 novembre 1997, lequel reste forcément général sur les objectifs.

⁷⁰ Voir Zembri, 1999.

⁷¹ L'intérêt de la SNCF personnifiée par Mme Beaud pour la démarche a permis la communication de bases de données de la société nationale jusque-là confinées à un usage interne.

⁷² « On voulait à la fois l'échelle régionale et la finesse des enquêtes ménages » (Christian Maisonnier)

Les études ont cependant continué par la suite, mais trois de leurs initiateurs ont été appelés à d'autres fonctions dans le courant de l'année 1997⁷³. L'approche est donc devenue plus pragmatique, avec une réduction du dimensionnement de la partie modélisation, génératrice de surcoûts importants⁷⁴. Un seul scénario a donc été modélisé. Ce travail enfin mené à bien a permis la rédaction tardive du rapport de propositions, remis à la Région au cours du premier trimestre 1999 !

L'utilisation de cet important travail n'a cependant pas été négligeable. Toutes les restructurations de l'offre TER, ligne par ligne, se basent sur des éléments de diagnostic destinés au départ au SRT.

La démarche actuelle du SRADT repart du SRT voté en 1997, considéré aux dires d'Alain Chausse comme un « *document-cadre, une démarche stratégique très transports collectifs et pas très fret* ». Les services régionaux ont donc entrepris de le décliner mode par mode. Pour ce qui concerne les transports, ils recourent aux services d'un bureau d'études, faute de personnel compétent en nombre suffisant. M. Chausse nous a annoncé deux recrutements en cours pour renforcer l'équipe travaillant sur les transports. M. Maisonnier confirme ce manque de compétences : l'essentiel du personnel de la DTC assure des missions opérationnelles (suivi du conventionnement avec la SNCF, élaboration de contrats globaux de développement) et la région manque de prospectivistes.

La région avait aussi engagé une concertation en organisant des réunions publiques en de nombreux lieux, mais les idées brassées (parfois très abstraites) n'ont pas permis de déboucher sur un texte structuré.

Cette démarche régionale s'effectue sans appui sur les services de l'État. Il n'y a pas une collaboration comparable à celle qui avait eu lieu lors des études du SRT précédent.

L'articulation entre le volet transport du futur SRADT et les SSCT sera sélective. La région estime que l'inscription automatique dans son schéma des opérations initiées par l'État vaudrait acceptation implicite d'une participation à leur financement. « *C'est un cadre dont nous prenons acte* » (Alain Chausse).

⁷³ M. Gratadour quitte la Région pour EDF, M. Jarrige part à ISIS Conseil et Mme Beaud passe de la SNCF au Grand Lyon.

⁷⁴ Christian Maisonnier a avancé le chiffre de 20 MF pour satisfaire les ambitions initiales. C'était un montant inacceptable, les 4,2 MF déjà investis constituant la plus grosse somme investie en études dans une région pour un SRT de la génération 1992-1998.

CHAPITRE 6. ANALYSE COMPAREE DES TROIS REGIONS : DIFFERENCIATION ET INTEGRATION

Dans une problématique générale sur la ‘territorialisation des politiques publiques’, qui est celle que nous avons choisie pour analyser la dimension territoriale de l’élaboration des schémas de services de transport, deux termes entrent en tension : d’une part, la question se pose de savoir dans quelle mesure et dans quelles conditions la territorialisation traduit une différenciation de l’application des politiques et de l’action publique ; d’autre part, en regard du constat de différenciation, se pose la question de comprendre si et comment l’intégration des problèmes en une vision nationale (par exemple) se réalise.

Les enquêtes de terrain permettent d’appréhender dans une démarche comparative différentes facettes de cette tension afin de tenter des enseignements plus généraux sur les politiques publiques territorialisées.

Trois entrées analytiques ont été retenues pour mener cette démarche comparative. Tout d’abord, nous nous interrogerons sur le contenu d’une politique multimodale planifiée des transports que donnent les différents territoires investis (VI.1). Ensuite, nous nous interrogerons sur les conditions de construction de cette politique et sur leurs conséquences sur le contenu territorialisé tel que le donne à voir le document des schémas de services de transport (VI.2). Enfin, nous approcherons les modalités de pilotage de l’action publique que figure l’élaboration des schémas de services, à travers les interactions entre trois protagonistes publics principaux — État central, DRE, Région (VI.3).

Préliminaire : le calendrier d’élaboration et le manque d’outils et de cadres conceptuels de représentation

L’ensemble des acteurs consultés, y compris les représentants des DRE, se rejoignent pour déplorer les contraintes de calendrier dans lesquelles se sont déroulées les deux phases de la consultation. Premièrement, l’exercice de programmation dans le cadre de la nouvelle génération de CPER (2000-2006) a précédé celui de la réflexion prospective à l’horizon 2020 ; ceci a contribué à brouiller les visions et rendre plus difficile la prise de recul par rapport aux raisonnements en termes d’infrastructures. Deuxièmement, les délais impartis notamment dans la seconde phase de consultation ont pris de court la plupart des acteurs, d’autant plus que l’exercice manquait d’outils et de méthodes de référence, rendant les approches plus délicates : comment représenter cartographiquement des niveaux de services ? Quels indicateurs pour comparer les niveaux et qualités de services entre modes ?... L’insuffisance de cadres conceptuels

élaborés et d'outils adaptés à la représentation d'indicateurs spatialisés de service et au raisonnement intermodal a placé les acteurs dans une gêne relative, à commencer par les pilotes locaux de la consultation qu'ont été de fait les DRE. Il est clair que la problématique innovante des schémas de service collectifs appelle à un effort d'inventivité et d'innovation instrumentale, si l'on veut poursuivre dans la voie du développement et de l'enrichissement de cette démarche.

VI.1. Comparaison des visions territoriales en matière de planification de services multimodaux de transport

VI.1.1. Trois régions à forte implication dans les politiques de transport

L'Alsace, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes ont toutes trois une forte implication dans les politiques de transport, même si leurs contextes et itinéraires respectifs sont en l'espèce très divers. Pour se limiter à quelques rappels : le Nord-Pas-de-Calais a initié, en 1977, l'un des premiers schémas régionaux de transport, mis en œuvre dès 1978 avec le TCR (Transport Collectif Régional) précurseur lointain du TER et de la régionalisation des transports collectifs régionaux de voyageurs. Cette région a installé le premier métro automatique mondial. L'Alsace, à travers la personnalité du sénateur Haenel, a joué un rôle moteur dans l'expérimentation de la régionalisation. Rhône-Alpes, plus récemment sans doute, s'est emparée du thème des transports, devenu, dans la dernière décennie une préoccupation majeure dans une région directement confrontée aux problématiques du transit, rendues d'autant plus sensibles que sa conformation géographique lui impose des contraintes particulièrement sévères en la matière.

La montée en puissance des forces politiques autour des Verts et des écologistes, de même que l'importance prise par le transport dans le concert européen ont favorisé la mise en avant de ce secteur dans la conscience collective et les pratiques de ces régions. L'importance donnée au transport dans l'agenda de ces régions, les pratiques, voire les savoir faire développés par elles autour de ces questions (particulièrement à l'occasion des Rapports d'Orientation Multimodaux) expliquent pour une part et l'intérêt porté aux travaux des Schémas de Services Collectifs de Transport et la richesse des analyses et propositions avancées à cette occasion dans les trois contextes étudiés. Ceci explique également la sensibilisation des milieux concernés, tant politiques que professionnels, aux grands thèmes « stratégiques » sur lesquels se fonde la philosophie des schémas de transport.

VI.1.2. Une adhésion unanime au rééquilibrage des modes et à l'intermodalité mais des questions quant aux voies et moyens et au partage des rôles

Comme l'on pouvait s'y attendre, les trois régions reprennent à leur compte à la fois l'impératif de rééquilibrage des modes de transport et la recherche de solutions intermodales dans la maîtrise de la croissance des flux, conséquence d'une demande

sans cesse élargie de mobilité. Si les milieux politiques adhèrent pleinement et sans nuances excessives à ces grands objectifs, certains d'entre eux considérant qu'il n'est pas possible de ne pas s'y rallier, tant leur expression est générale face à la montée des contraintes, nuisances et autres contre-productivités, les acteurs du transport affichent quant à eux à leur égard des positions aux tonalités diverses. Les opérateurs maritimes, fluviaux et ferroviaires y voient une « chance historique » tandis qu'une partie des chargeurs et du monde routier fait état de réticences et de scepticisme à l'égard de certaines perspectives jugées irréalistes dans les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Rien, dans ce constat, qui puisse surprendre.

Des questions reviennent fréquemment cependant, notamment dans les avis exprimés par les milieux politiques, sur les leviers par lesquels ces objectifs de rééquilibrage pourront être atteints et le partage des rôles qui sera opéré entre l'Etat et les collectivités territoriales dans les actions à entreprendre : tarification, réglementation, modalités de financement des mesures de politique générale et des infrastructures, tout ceci dans le cadre de la mise en place des orientations du Livre Blanc de la Commission Européenne de septembre 2001.

Des pratiques intermodales sont évidemment déjà en œuvre dans les régions : dans des domaines très différents, l'exemple du choix du renforcement de la liaison ferroviaire plutôt que la création d'une nouvelle voie autoroutière sur l'axe Lyon-Saint Etienne (vallée du Gier) et celui des services de *feeder* de conteneurs entre le port de Lille et plusieurs dessertes maritimes illustrent ces pratiques de manière positive. Elles montrent du même coup que des marges existent pour les acteurs régionaux (en l'occurrence, respectivement la DRE Rhône-Alpes et le Port de Lille), dans les cadres réglementaires et tarifaires actuels, pour déployer de nouvelles pratiques, que ce soit dans les choix stratégiques d'infrastructure (route *versus* mode alternatif) ou dans la mise en place de nouveaux services articulant différemment les modes (substitution de services fluviaux et/ou ferroviaires à la route dans les dessertes terrestres de façades maritimes).

Le document final des SSCT ne fait aucune référence à ces pratiques qui ont pourtant une portée heuristique intéressante, même si, en l'espèce, aucun processus ni modèle organisationnel n'est immédiatement transposable.

VI.1.3. L'expression des objectifs de la planification en termes de problématiques spatialisées

Les régions (terme qui désigne ici l'ensemble des acteurs régionaux) se sont efforcées, surtout dans la première phase de consultation et beaucoup moins dans la seconde, de qualifier leurs propositions en termes de services de transport destinés à répondre aux besoins de mobilité ressentis au niveau des territoires, tant en termes de desserte que de transit. Ces objectifs sont fortement articulés à des visions d'aménagement des territoires et ne négligent pas les différentes échelles à introduire dans ces conceptions : locales, interurbaines, interrégionales et internationales (voir par exemple, les huit objectifs de transport de l'Alsace ou les onze axes thématiques du Nord-Pas-de-Calais). De ce point de vue, un des objectifs de la démarche des schémas de service semble avoir été bien

compris de la part des régions, démarche qui consistait à se départir d'une approche privilégiant les infrastructures au profit de raisonnements en termes de services de transport ancrés dans des visions territoriales. L'exercice immédiatement antérieur des ROM y a sans doute contribué pour partie et ce, malgré la difficulté — aisément compréhensible — des régions à stabiliser une prospective territoriale claire et acceptée de tous les acteurs.

Dans les trois régions, le silence quasi absolu du document de l'Etat sur les contextes internationaux dans lesquelles se déclinent les questions de transport est unanimement déploré. Certes, les trois régions retenues sont toutes ouvertes directement sur des pays voisins, ce qui leur confère une sensibilisation particulière à cette dimension, même si leurs contextes, ici aussi, sont très différents. Ainsi, la question des relations transfrontalières de proximité est davantage perçue en Alsace et Nord-Pas-de-Calais qu'en Rhône-Alpes tandis que la problématique des corridors transeuropéens de fret les concernent toutes : liaisons nord-sud et est-ouest en Nord-Pas-de-Calais comme en Rhône-Alpes, problématique des franchissements montagneux en Alsace (incidences des aménagements suisses ; traversées transvosgiennes) et Rhône-Alpes (Lyon-Turin). Les références sont fréquentes dans les documents et les témoignages recueillis à la nécessité d'approches en termes d'axes transeuropéens de transport.

Ces préoccupations rejoignent l'expression répétée de problèmes de saturation des axes sur certaines liaisons, en routier comme en ferroviaire (régions métropolitaines de Lille et de Lyon), aux endroits où se conjuguent les trafics, locaux, régionaux, nationaux et internationaux, de voyageurs comme de fret. La recherche de solutions intermodales ne débouche pas sur des perspectives évidentes ni immédiates. Dans presque tous les cas, des augmentations de capacité s'imposent. Dans le Nord, par exemple, le doublement à 10 ans du fret ferroviaire, s'il est atteint (ce dont doutent sérieusement certains acteurs), se traduira par un accroissement plus que proportionnel des trafics en région, vu son positionnement sur les axes de transit vers le nord de l'Europe, d'où une forte pression sur la demande de capacités additionnelles sur le réseau. Rhône-Alpes sera confrontée à des difficultés de même nature, pour des raisons identiques. La démarche prospective débouche ainsi, ce qui n'est pas illogique, sur des perspectives infrastructurelles, inévitables à court et moyen terme et sans doute plus facilement réalisables en routier que dans les autres modes. D'où l'attitude de « réalisme routier », reprochée par certains courants parmi les élus politiques notamment, à ceux qui tendent à revenir trop promptement sur les solutions dont les SSCT visent précisément à se départir.

Quant à la problématique de la localisation des activités ou résidentielle en liaison avec les réseaux de transport, elle est évoquée à plusieurs reprises mais, curieusement, pas de manière centrale comme on aurait pu s'y attendre, l'évolution récente des dispositifs législatifs s'y prêtant particulièrement (notamment, loi SRU, PDU). L'Alsace y semble plus sensibilisée, mettant en avant les pôles d'attraction que constitueraient les points de desserte du futur tram-train (croissance des valeurs foncières) et, plus largement, la nécessité de penser les développements urbains en fonction des axes lourds de transport collectif. Dans cette région comme dans le Nord-Pas-de-Calais, les schémas de service ont été l'occasion pour la SNCF de consolider, voire d'engager un dialogue souvent insuffisamment développé avec les collectivités territoriales sur les niveaux et qualifications de service tels que les territoires les conçoivent. La thématique du

développement économique, traditionnellement invoquée dans les argumentaires des projets d'infrastructure (la rhétorique des « effets structurants » des infrastructures de transport), est peu mise en avant dans les visions prospectives des régions, semble-t-il. L'établissement public en charge de la voie d'eau et soucieux de promouvoir le projet de liaison Seine-Nord y recourt, sur le registre de la desserte rapprochée de centres économiques locaux à revitaliser.

VI.2. Les territoires ne s'intéressent-ils qu'aux infrastructures ?

Les trois régions sont concernées par la présence de grands projets d'infrastructures. L'existence d'infrastructures a pour effet, dans chacune des régions retenues, de focaliser la réflexion, mobiliser des moyens d'étude, des tribunes de débat et de recherche de consensus. C'est ce qui ressort des enquêtes comme des documents élaborés dans le cadre ou autour des schémas de service : les grands projets en cours ou sur le point de démarrer (ou abandonnés à la suite de décisions très contestées, donc très « sensibles ») sont fortement présents, ce qui n'a rien de surprenant non plus. Ceci se vérifie pour l'Alsace avec le TGV Est et Rhin-Rhône, la place du fluvial, pour le Nord-Pas-de-Calais avec la liaison fluviale Seine Nord, reliée ou non à la discussion autour du doublement de l'autoroute Paris-Lille mais aussi avec la plate forme multimodale de fret en cours de réalisation au sud de Lille, pour Rhône-Alpes avec les projets de contournement de Lyon, la problématique du sillon rhodanien et les liaisons transalpines, tant routières que ferroviaires ou combinées.

L'ensemble de ces grands projets constituent indéniablement des points de fixation des débats et réflexions, sans pour autant occulter ni même réduire l'importance des autres enjeux des schémas de service transport.

Dès lors, l'opinion, selon laquelle les territoires ne s'intéresseraient qu'aux infrastructures, est communément partagée et recouvre une pratique avérée. Pour autant, les enquêtes de terrain nous amènent à nous interroger sur la réalité et les conditions de déploiement de cet intérêt ainsi que sur son caractère unique.

IV.2.1. Le calendrier a favorisé la focalisation finale sur les infrastructures

D'une part, il est vrai que le traitement des territoires dans le document des schémas se concentre sur des projets d'infrastructures, même si le choix est fait dans certains cas d'éviter de nommer un mode plutôt qu'un autre (en fait, il s'agit surtout de renoncer à inscrire de nouveaux projets autoroutiers). Et, cette sorte de cantonnement des territoires aux projets d'infrastructures constitue un résultat du processus d'allers et retours instauré entre l'administration centrale et ses services déconcentrés (voir chapitre 2).

Mais, ce jeu d'allers et retours était spécifiquement construit sur un principe de sélection des projets spatialisés de transport. En conséquence, il peut être utile de faire l'hypothèse que le processus de consultation territoriale en opérant une sorte de changement de focale des problèmes introduit, par leur spatialisation, un processus de précision et de

concrétisation d'objectifs globaux, dont une traduction traditionnelle se retrouve dans des projets d'infrastructures.

D'autre part, le contexte du télescopage des mises en œuvre des deux cadres d'action — négociation des contrats de plan et planification à long terme — a probablement renforcé ce que nous pouvons appeler une logique d'appauvrissement de la territorialisation des schémas, puisque les enquêtes de terrain nous montrent que les débats locaux ont déployé bien d'autres enjeux que les seules infrastructures.

Enfin, nous ne devons pas sous-estimer un autre effet de calendrier des dispositifs de consultation. Ainsi, la première période de consultation locale mise sur pied en 1999 a laissé du temps de débat et a permis aux différents acteurs de se concentrer sur le seul secteur du transport (pour ce qui nous intéresse) alors que la consultation 2001 fut plus courte et portant sur tous les secteurs donnant lieu à des schémas. Dans ces conditions, la dernière période, qui est aussi celle qui fait office formel de consultation locale permettant aux points de vue de s'exprimer sur le document des schémas, a de ce fait été la plupart du temps perçue par l'ensemble des protagonistes comme se concentrant uniquement sur des questions d'infrastructures. Quand le temps de débat est court, les acteurs ont tendance à aller au plus direct et au plus précis : il est probable qu'ils ont alors considéré qu'il valait mieux insister sur des demandes claires et précises et pour autant, importantes (des projets d'infrastructures), plutôt que de se perdre dans des débats moins aboutis et souvent plus complexes en même temps que moins « tangibles », plus organisationnels, voire institutionnels (sur la régulation et ses incidences prévisibles sur les services de transport en région ou dans les agglomérations par exemple).

VI.2.2 La mise en avant d'innovations organisationnelles et technologiques peu ou pas reprises dans le document de l'Etat

Des éléments de débat intéressants et novateurs avaient pourtant été introduits dans les travaux de la première phase au moins, même si la deuxième phase a eu tendance à privilégier l'infrastructure, dans sa définition classique d'équipement renvoyant à un investissement à financer et, donc, à programmer. L'opinion recueillie de plusieurs interlocuteurs confirme que certains d'entre eux ont des idées précises sur les mesures ou initiatives qui pourraient aller dans le sens d'une plus grande intermodalité. Les questions d'organisation d'offres innovantes de services, d'interface entre opérateurs d'une même chaîne, de coordination entre acteurs, de nécessité de traiter la chaîne de transport de la manière la plus intégrée possible (en fret comme en voyageur et pas seulement d'un point de vue tarifaire) sont assez largement mises en avant par plusieurs groupes d'acteurs, au sein des trois régions. Ces visions porteuses d'innovation organisationnelle n'excluent pas, au contraire, l'apport potentiel de certaines technologies avancées, voire émergentes. Plusieurs interlocuteurs soulignent en effet, ici aussi dans les trois régions, le manque d'ambition des schémas de service, peu diserts sur les technologies en émergence ou même en application dans certaines organisations, dont les effets sont *a priori* prometteurs, en termes d'amélioration des qualités de service offertes, notamment en termes d'efficacité technique et économique (coût), de

commodité d'usage ou encore d'intérêt environnemental. Les grappes d'innovation les plus directement visées se concentrent autour des outils de communication et de traitement de l'information. Désormais, l'efficacité des services de transport est de plus en plus dépendante des combinaisons vertueuses réalisées autour du couple « transports-télécommunication ». D'autres catégories d'innovation — non informationnelles — existent également, qui permettent de renouveler sensiblement les termes de l'offre de service transport (fret et voyageurs), en jouant sur les registres de la rapidité, de la massification, des gains en rupture de charge, avec des bilans environnementaux satisfaisants : transbordement portuaire, embarcations fluvio-maritimes (short sea shipping), navires rapides de nouvelle génération (déjà en service sur certaines lignes de ferries).

Le peu de place accordée à ces thèmes dans le document de consultation pose question dans un exercice d'ambition prospective, à même, par conséquent, d'intégrer à la réflexion, à côté d'autres facteurs de changement émergents, les potentialités offertes par les différents champs d'innovation repérables, organisationnels, technologiques et, de préférence, combinés. Ici, l'argument d'échelle pertinente de traitement ne peut plus être avancé comme il a pu l'être pour d'autres éléments de proposition remontant des régions.

VI.3. Interdépendance des pilotes de l'action publique : revendication et responsabilisation

Dans cet exercice de planification et de territorialisation des transports, nous pouvons considérer que trois acteurs principaux ont joué le rôle de pilote du processus : l'administration centrale de l'Équipement, ses services déconcentrés (les DRE), la collectivité régionale. Même si jusqu'à présent les documents produits figurant formellement les schémas de services de transport sont les documents nationaux, la collectivité régionale peut être rangée parmi les pilotes de l'élaboration des schémas dans la mesure où : d'une part, pour le document national lui-même sa contribution est sollicitée ; d'autre part, elle est censée produire son propre schéma de services, qui doit en outre être défini en cohérence avec les schémas de l'État. En conséquence, on peut considérer que la collectivité régionale occupe une place un peu plus déterminante qu'un simple rôle consultatif pourrait lui attribuer.

Pour ce qui est du secteur des transports, nous ne considérerons pas que tant la composante aménagement du territoire que la composante environnement de l'État font partie de ces pilotes du processus de territorialisation. En effet, si, pour la composante aménagement du territoire, la DATAR a bien délégué des représentants dans chaque CRADT, il semble que leurs contributions locales à l'élaboration des schémas de services se soient limitées d'une part aux conférences régionales, d'autre part à un rôle d'observation et de compte rendu des débats à usage interne de la DATAR. Pour ce qui concerne la partie environnement, aucun de nos interlocuteurs locaux ne nous a indiqué une quelconque intervention des DIREN dans le champ des transports.

De manière analytique, nous pouvons nous pencher sur les relations et interactions établies entre ce trio de protagonistes en les classant par binôme : DRE-Région, Région-État central, DRE-État central ; car ces trois binômes de relations renvoient à des questionnements de l'action publique sur des registres différents.

VI.3.1. DRE-Région : l'interdépendance revendiquée

Même si on peut supposer des intrications inévitables, il convient de distinguer deux niveaux de relations, selon qu'elles s'établissent entre techniciens des services ou entre responsables exécutifs.

Dans le premier cas, les relations s'établissent sur un mode coopératif, probablement lié à une sorte d'obligation de résultat qui induit la volonté des services de produire des propositions concrètes d'action à leurs exécutifs respectifs. Ainsi, les DRE travaillent depuis une vingtaine d'années de façon très étroite avec les services des conseils régionaux selon des modalités différentes d'une région à l'autre.

En Alsace, on peut observer un partage des tâches implicite et une bonne entente qui conduisent la DRE à apparaître comme offreuse de services à la Région : la DRE produit les documents relatifs à l'aménagement du territoire régional, qui sont repris par la Région ; négociations et validations étant opérées uniquement au niveau des techniciens. En Nord-Pas-de-Calais, on assiste depuis plusieurs années à une mise en commun de certaines problématiques entre techniciens des deux entités, comme le montre l'exemple de la CERT (Cellule Economique Régionale des Transports) qui est un programme de travail commun en matière d'études, d'observation et de mise à disposition d'une information auprès des acteurs du transport et du public. Du reste, la mise sur pied de cet observatoire constitue une sorte de renouvellement proprement territorial de l'action caractérisée par une double dimension : les pilotes conjoints en sont explicitement la collectivité régionale et la DRE ; le processus d'action ainsi produit cherche à combiner un contenu d'action (par une production commune de connaissances sur une représentation commune des problèmes à traiter) et une procédure de définition de ce contenu (par la création d'un lieu de concertation commun).

En Rhône-Alpes, ce niveau de relations entre services techniques, après avoir connu une période florissante et intense au milieu des années quatre-vingt-dix, n'a pas résisté au départ de la plupart de ses protagonistes de la DRE (en 1997) et relève plutôt du mode de l'opposition. Ainsi, la Région a fait appel à un bureau d'études, semblant en fin de compte mettre en concurrence la DRE. Rappelons que de nos trois terrains d'enquête, Rhône-Alpes est la collectivité à s'être impliquée le plus tardivement dans l'organisation des transports collectifs.

Pour autant, il semble bien que les niveaux exécutifs rhône-alpins aient établi des relations. Ainsi, comme pour les autres régions, l'animation conjointe directeur régional-vice-président du conseil régional en charge des transports (en Nord-Pas-de-Calais comme en Rhône-Alpes par exemple) du processus de concertation formelle (en 1999 et 2001) *via* les CRADT semble s'être opérée sous de bons auspices, avec satisfactions réciproques. Pour ce qui est de Rhône-Alpes, ce niveau de relations s'est vu conforté par

un apprentissage concret de la multimodalité à l'occasion de la gestion commune de l'offre de services de transport sur la relation Lyon-Saint-Étienne (en 1997), où l'État (DRE) et la Région ont opté ensemble pour un renforcement de la desserte ferroviaire prioritairement à un projet autoroutier concurrent. Ce choix commun ayant été guidé en considérant que l'amélioration du service ferroviaire induirait l'amélioration du service autoroutier existant alors que la réciproque est fautive. Considérations cependant produites et argumentées par les services techniques.

Les enquêtes de terrain semblent donc montrer que ces deux types d'entités régionales trouvent un intérêt à s'entendre pour gérer les transports de leur territoire commun, construisant à travers cet intérêt commun et des actions collectives une légitimité réciproque forgée sur leur interdépendance revendiquée⁷⁵.

VI.3.2. Région-État central : en recherche de responsabilités

Traditionnellement, notamment en France, les modalités d'intégration des problèmes et de l'action passent par le politique, le plus souvent figuré par des notables, dont le cumul des mandats n'est pas la moindre des ressources, qui ont pris l'habitude d'adresser leurs revendications directement aux membres du gouvernement tout en réglant territorialement, en partie par ces mêmes ressources, les dissensions éventuelles. Pour ce qui concerne l'activité à laquelle nous nous attachons ici, il ne semble pas que l'élaboration des schémas de services de transport ait donné lieu à de telles manifestations.

Ce qui tendrait à vouloir dire que l'exercice ne s'est pas prêté à des activités d'intégration des problèmes et des acteurs soit parce que le contenu ne le demandait pas (les projets s'y retrouvent et le reste des mesures n'a pas été débattu), soit parce que l'administration centrale a estimé qu'elle jouait le rôle d'intégrateur (et le processus n'a pas permis de négociation sur ce rôle, à part en cantonnant les contributions territoriales sur les projets), soit encore parce qu'il n'y a pas eu d'intégration (le document est hétéroclite et disparate en termes d'actions envisagées). La seule intégration visible se rapporte aux objectifs globaux qui obtiennent sinon un consensus, du moins un accord de la plupart des protagonistes des différents terrains.

En fait, on peut néanmoins relever un débat mettant en lumière plutôt une opposition de vues entre État central et Région. Si ce débat a pu contenir plusieurs termes, il renvoie indéniablement à la volonté des collectivités régionales non seulement de clarifier les responsabilités respectives des différentes autorités politiques mais encore de se sortir du processus sans transfert supplémentaire et implicite de responsabilités et de charges en provenance de l'État.

En Nord-Pas-de-Calais, cet enjeu des responsabilités respectives s'est notamment manifesté lors de la première étape de concertation (1999, synthèse établie par le Préfet) à travers l'explicitation d'avis spécifiquement rendus sur des grands projets d'infrastructures. En s'appuyant sur un projet conflictuel (itinéraire alternatif à l'A51),

⁷⁵ Nous empruntons l'expression à Hélène Reigner (2000).

les différents protagonistes de la concertation semblent s'accorder pour exprimer une exigence vis-à-vis de l'État en tant que responsable des grands projets, et devant assumer ses décisions, y compris celles qui peuvent s'avérer impopulaires.

L'idée que les collectivités locales souhaiteraient moins d'État apparaît dès lors largement remise en cause. En Rhône-Alpes, cette demande d'un État central plus fort ou plus présent s'appuie sur deux registres d'argumentation. L'un prend appui explicite sur la question du financement des projets de transport correspondant au fonctionnement des « grands axes terrestres interrégionaux et internationaux ». À travers la nomination de fonctions spatiales de dessertes ou de services de transport débordant les limites régionales, la collectivité veut faire entendre à l'État central quelles sont ses responsabilités (axe rhodanien, TGV Rhin-Rhône, liaisons transversales, Lyon-Turin, fret transalpin). L'autre registre d'argumentation renvoie à l'absence de cohérence entre politique de l'État (par exemple, par des contournements routiers d'agglomérations) et politiques locales (par exemple, visant à contenir l'étalement urbain). Or, pour la Région Rhône-Alpes, l'État central, en laissant les DRE effectuer l'essentiel du travail, ne s'est pas donné les moyens d'une vision nationale et cohérente où les collectivités régionales auraient pu trouver une place. Plutôt que d'organiser l'intégration, le manque d'État central a pu favoriser des formes de concurrence entre la Région et la DRE.

D'une certaine manière, la recherche en responsabilités respectives prend une forme radicalisée en Alsace dans la mesure où elle est directement portée par le président de la Région, Adrien Zeller. Les acteurs régionaux n'hésitent pas à considérer que les schémas de services collectifs sont « un document opposable aux services de l'État » et, en ce qui concerne le schéma régional de transport, le président de la Région adopte une position originale et qui lui est propre. En fait, celui-ci pose le débat en termes de développement du processus de décentralisation dont il se fait un défenseur et un promoteur. Dès lors, c'est à une reconsidération plus générale de l'organisation des transports régionaux et du rôle que peut y jouer l'autorité régionale que le président lance un appel, notamment à l'État. Il voit la Région comme animateur, cofinanceur et coordonnateur de politiques menées à une échelle territoriale plus restreinte, en forgeant sa légitimité par la combinaison des secteurs d'action aménagement du territoire, transports et environnement. Dans un contexte local où la collectivité régionale n'est pas considérée comme une intruse par les autres collectivités locales.

VI.3.3. DRE-État central : la fragilité

Le jeu des allers et retours instauré par l'administration centrale avec les DRE pour contribuer à l'élaboration des schémas de services de transport s'est traduit par une sorte de cantonnement des services déconcentrés à des remontées locales limitées à des projets d'investissements, essentiellement des infrastructures (chapitre 2). Or, nous l'avons vu plus haut, les débats locaux ne se sont pas focalisés uniquement sur les projets d'infrastructures, même si ceux-ci continuent d'y occuper une place de choix.

En l'occurrence, il semble pouvoir être notée une sorte de décalage entre le niveau central et le niveau déconcentré de l'administration des transports relativement à la mise

en œuvre d'une approche multimodale, le niveau déconcentré apparaissant en fin de compte en pratique plus avancé que le niveau central. Ce décalage nous paraît d'ailleurs constitutif du processus de territorialisation (comme les autres relations binomiales) dans la mesure où le niveau déconcentré apparaît plus avancé dans la mise en œuvre d'une approche multimodale à cause d'actions concrètes et spatialisées relevant d'une telle approche.

En dehors d'impulsions spécifiques de l'administration centrale, l'avancée des DRE dans l'approche multimodale est plutôt à rechercher dans les réformes de structures qu'elles ont toutes entreprises dans nos trois terrains d'enquête, de manière plus ou moins récente. Quoi qu'il en soit de l'antériorité du processus de réforme de structure ainsi entamé, les DRE se réorganisent pour mieux séparer les fonctions d'animation de politiques de celles de programmation et de gestion financière et comptable des grands programmes (CPER, FEDER,...) qui se sont extraordinairement complexifiées ces dernières années. Dans ces réorganisations, le rapprochement des secteurs d'actions par exemple aménagement et transport offre un signe relativement tangible d'une volonté de considérer l'action en matière de transport comme interdépendante de l'action en matière d'aménagement ; ce qui constitue une manière de reformuler les problèmes de transport, différente d'une approche sectorielle. Dans le même temps, tout réaménagement de structure interroge la question des moyens mis à disposition des DRE, avec la crainte que des compétences sectorielles se perdent dans ce rapprochement.

Malgré ces initiatives et ces opérations locales, le système de relations entre l'État central et les DRE reste fragilisé tant que le niveau central ne développe pas un argumentaire multimodal intégrateur sur lequel les services déconcentrés puissent s'appuyer pour légitimer leurs actions locales et conforter leur place dans le système politico-administratif territorial.

BIBLIOGRAPHIE

Blatrix C., Deroubaix J.-F., Jobert A., Le Floch Y., 2001, recherche PREDIT « Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite de projet. », Volet 3, *Ménager le territoire : mémoire des acteurs et interactions des projets*, Les collections de l'INRETS, rapport 241, août, 230 p.

Duran P., 1999, *Penser l'action publique*, L.G.D.J., Série politique, droit et société, Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 212 p.

Faure A., Pollet G. et Warin Ph (sous la dir. de), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan

Graillot A., Directeur du port du Havre, 1999, « La desserte ferroviaire du port du Havre : la coordination défaillante », entretien réalisé par Marianne Ollivier-Trigalo, *Flux – Cahiers scientifiques internationaux réseaux et territoires*, n°38, octobre-décembre, pp. 47-55

Jeannot G., 2001, « L'impossible fin de la 'solution équipement' », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 99, pp. 4-14

Jobert B. et Muller P., 1987, *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, Recherches politiques, 242 p.

Montricher N. de, 1995, *L'aménagement du territoire*, La Découverte, Repères, 123 p.

Offner J.M., 1993, « Les effets structurants du transport, mythes politiques, mystification technique », *L'Espace Géographique*, n° 3, p. 233-242.

Offner J.M., Pumain D. (Dir.), 1996, *Réseaux et territoires - significations croisées*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 281 p.

Ollivier-Trigalo M., Bernat V., 1997, « Politique des transports en France - Processus de décision : discours et pratiques », *Policy assessment of transeuropean networks and common transport policy*, Project TENASSESS (DG VII) - Contract ST-96-AM.601, Work Package 6, INRETS, mai, 146 p.

Ollivier-Trigalo, 1998, « Politique des transports en France. Discours et pratiques de la gauche plurielle. », *Policy assessment of transeuropean networks and common transport policy*, Project TENASSESS (DG VII - Contract ST-96-AM.601), Work Package 6, INRETS, mars, 42 p.

Ollivier-Trigalo M., Piechaczyk X., 2001, recherche PREDIT « Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite de projet. », Volet 2, *Le débat public en amont des projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, rapport de recherche n° 233, Les collections de l'INRETS, mars, 303 p.

Ollivier-Trigalo M., 2002, *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport*, rapport de recherche INRETS (à paraître), 247 p.

Padioleau J.-G., 1999, « L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques », *Politiques et Management Public*, volume 17, n°4, décembre, pp. 85-127

Reigner H., 2000, *Le ministère de l'Équipement : un révélateur des mutations en cours de l'action publique territoriale en France*, Thèse de doctorat de l'Université de Rennes I mention « Science Politique », sous la direction de Jacques Caillosse, professeur de Droit public (Paris II), préparée au Centre de Recherches Administratives et Politiques (Faculté de droit et science politique / Institut d'Études Politiques de Rennes), 27 novembre, 413 p.

Zembri P., 1999, *Analyse comparée des Schémas régionaux de transports existants afin d'alimenter la réflexion sur la méthodologie d'élaboration des futurs Schémas régionaux de services*, Rapport final, Contrat de Recherches pour la DTT/TC – Commande du 28 septembre 1998, LATTS-ENPC-CNRS, juin, 37 p.

ANNEXES

Liste des personnes interrogées par région

Nord-Pas-de-Calais

Henry GIRAUD et Olivier PEZE
Pôle stratégie, investissement, patrimoine
SNCF – Direction Régionale

Yves LALAUT
Directeur adjoint (ancien chargé de mission transports et infrastructures au SGAR)
CETE Nord Picardie

Dominique PLANCKE
Président de la commission Transports et Infrastructures
Conseil Régional

Philippe FARVACQUE
Responsable de la Mission Economie des Transports
Direction Régionale de l'Équipement

Thierry LEPERS
Directeur des relations institutionnelles
Entreprises et Cités

Louis AGUESSE
Chargé du développement
Voies Navigables de France, Direction Régionale

Xavier THOREL
Responsable de la Cellule Etudes Economiques
Voies Navigables de France, Direction Régionale

Manoël DIAS
Président de la commission aménagement du territoire, infrastructure, environnement et
cadre de vie
Comité Economique et Social Régional

Bernard PACORY
Directeur
Port de LILLE

Stéphane QUETSTROEY
Chef du Département Marketing
Port Autonome de Dunkerque

Jean-Marc SENARD
Coordinateur commercial, Direction Régionale Fret de Lille
Fret SNCF

Ludovic REMPTEAUX
Secrétaire Général Administratif
UNOSTRA Nord

Alsace

Georges Klaerr-Blanchard
Chef du service Aménagement et prospective
DRE Alsace
Ce service a été créé au 1^{er} janvier 2001 pour mieux prendre en compte le repositionnement stratégique des DRE. N'a été acteur que pour la consultation finale du fait de son arrivée récente en provenance du CERTU.
(Entretien le 12 juillet 2001)

Samuel Soriano,
Direction de l'animation et des aménagements du territoire, en charge du dossier SSCT
Conseil régional Alsace
En poste depuis 1997.
(Entretien le 3 décembre 2001)

Éric Tschitschmann,
Directeur régional adjoint
DRE Alsace
En poste en Alsace depuis septembre 1999. En poste dans une direction centrale du METL auparavant.
(Entretien le 12 juillet 2001)

Daniel Wahl,
Chargé entre 1997 et septembre 2000 des questions d'aménagement et de transports
ex-DRE Alsace
INSEE Alsace
(Entretien le 12 juillet 2001)

Charles Weiss,
Direction de l'Aménagement et des Transports, en charge des transports régionaux, du conventionnement avec la SNCF, etc.
Conseil régional Alsace
En poste depuis le milieu des années 1980.
(Entretien le 3 décembre 2001)

Rhône-Alpes

Christian Maisonnier
Directeur adjoint

DRE Rhône-Alpes,
 En poste à la DRE depuis 1994, il a suivi la remise en chantier des Schémas directeurs suite à la Loi Pasqua-Hoeffel, l'élaboration du ROM (1997-1998), la préparation du CPER 2000-2006 et la préparation des SSC.
 (Entretien du 12 décembre 2001)

Alain Chausse
 Responsable du pôle Études et Projets
 Direction des Transports et des communications
 Conseil régional Rhône-Alpes
 M. Chausse avait participé à l'élaboration du SRT adopté en novembre 1997.
 (Entretien du 14 février 2002)

Documents cités par région

Nord-Pas-de-Calais

DRE Nord-Pas-de-Calais, Rapport d'Orientation Multimodal (ROM), juin 1997

DRE Nord-Pas-de-Calais, *Élaboration des Schémas de Services Collectifs de Transports*, dossier de consultation régional, avril 1999, 102 p. + cartes

DRE Nord-Pas-de-Calais, *Élaboration des Schémas de Services Collectifs de Transports*, synthèse des propositions, juillet 1999, 30 p. + 8 p.

Alsace

Les documents en notre possession sont signalés par une astérisque (*). Les documents pour lesquels nous avons accédé à une synthèse ou à un résumé sont signalés par un dièse (#).

1. Région Alsace, *Rapport sur le Schéma régional des Transports* (Marcel Rudloff), Assemblée plénière du 4 juillet 1994, 77 p. (*)
2. Région Alsace, *Le projet Alsace 2005*, décembre 1994, 205 p. (*)
3. DRE Alsace & SGARE, *Livre Blanc sur les enjeux et les questions de la planification territoriale stratégique en Alsace*, janvier 1996, 155 p. (#)
4. DRE Alsace & SGARE, *Exercice régional de cohérence intermodale*, 1996, 23 p. (#)
5. DRE Alsace, *Rapport d'orientation multimodale*, mai 1997, 65 p. (#)
6. DRE Alsace, *Un projet ouvert pour l'Alsace ; La DRE et l'aménagement régional*, juin 1998, 44 p. (*)
7. Région Alsace, *Schéma régional d'aménagement et de développement ; Ateliers territoriaux*, juin 1998, 28 p. (*)
8. Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur, *Lire et construire l'espace du Rhin supérieur ; Atlas transfrontalier pour aménager un territoire commun*, ECORHS, 1999, 197 p. (*)
9. DRE Alsace, SSCT, *Stratégies multimodales d'action par axes et pôles d'intérêt national*, juin 1999, 8 p.

10. DRE Alsace, SSCT Alsace ; *Diagnostic régional, principaux objectifs d'amélioration des services de transport, bilan de la concertation régionale*, septembre 1999, 125 p.
11. Région Alsace, *Avis du Conseil régional d'Alsace sur les SSC*, séance plénière du 06 avril 2001, 159 p.
12. Région Alsace & Préfecture de région Alsace, *Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire du 5 février 2001, Compte-rendu*, 27 avril 2001, 5 p.

Rhône-Alpes

1. Région Rhône-Alpes, *Schéma régional des transports*, 21 novembre 1997, 40 p. + annexes.
2. Région Rhône-Alpes, Préfecture Rhône-Alpes, *Compte rendu de la CRADT du 5 février 2001*, 24 pages.
3. Région Rhône-Alpes, Préfecture Rhône-Alpes, *Compte rendu de la CRADT du 6 février 2001*, 24 pages.
4. Région Rhône-Alpes, *Avis du Conseil économique et social régional sur les schémas de services collectifs*, Rapport n° 01-03, 21 mars 2001, 99 p.
5. Préfecture de la région Rhône-Alpes, SGAR, *Consultation régionale sur les Schémas de services collectifs ; Rapport du Préfet de la région Rhône-Alpes*, 20 avril 2001, 39 pages.
6. Conseil régional Rhône-Alpes, *Avis du conseil régional sur les schémas de services collectifs*, 27 avril 2001, 14 pages.

Documents cités au niveau national

DATAR, *Aménager le France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, La documentation Française, 2001, 82 p.

METL, *Schémas multimodaux de services collectifs de Transport de voyageurs et de transport de marchandises*. Document soumis à consultation, DATAR, automne 2000, 177 p.

METL, *Schémas multimodaux de services collectifs de Transport de voyageurs et de transport de marchandises*. Document soumis à consultation, DATAR, juillet 2001, 177 p.

METL

DAEI, SES, *La demande de transport. Perspectives d'évolution à l'horizon 2020.*, METL, Octobre 1998

Daubresse (M-Ph.), Député du Nord, 1994, Transport de marchandises — les voies de l'avenir, L'intermodalité, un outil privilégié d'aménagement du territoire, Mission ministérielle, 30 juin.

Daubresse (M-Ph.), Député du Nord, 1997, Schéma national des plates-formes multimodales. Réflexions et propositions pour une stratégie de localisation et d'optimisation des terminaux de transport combiné et des plates-formes multimodales de fret, DATAR, MELTT, DTT, avril.

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction Générale de l'Aviation Civile, Direction des Transports Aériens, Service des Bases Aériennes, 1998, Schémas de services de Transport. Description des services offerts par le transport aérien, décembre, 134 p.

Nalin, (O), L'évaluation simplifiée de projet, en 5 étapes, Note, Présentation aux DRE, 15 septembre 1998

Avis

Duron (Ph.) et alii, Délégation à l'aménagement du territoire, Aménagement des territoires : un avis sur les schémas de services collectifs, les documents d'information de l'assemblée nationale, N° 3162, Assemblée nationale, 20 juin 2001

Oudin (J), Rapport portant avis sur le projet de schémas de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises, Rapport fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, Rapport n° 395, Séance du 20 juin 2001

Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, Avis sur les projets de schémas de services collectifs, séance plénière du 19 juin 2001

Textes : lois, décrets, circulaires

Loi (Pasqua-Hoeffel), n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Journal Officiel, 5-fév 1995

Circulaire aux préfets de région, Élaboration des schémas de services de transports, la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, le ministre de l'équipement, des transports et du logement, 7 août 1998

Loi (Voynet), n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Site *Internet* du Sénat, Journal Officiel du 29 juin 1999

Décret d'application de la LOADT relatif aux Conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) - Décret 2000-906., Site internet de la DATAR, Journal Officiel du 19 septembre 2000

Décret d'application de la LOADT relatif au Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT) - Décret 2000-907., Site internet de la DATAR, Journal Officiel du 19 septembre 2000

Décret d'application de la LOADT relatif au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) - Décret 2000-908., Site internet de la DATAR, Journal Officiel du 19 septembre 2000

Décret d'application de la LOADT relatif aux pays - Décret 2000-909., Site internet de la DATAR, Journal Officiel du 19 septembre 2000

Circulaire aux DRE, Suivi des schémas de services, le président du comité des directeurs transport, 20 décembre 2001

