

TABLE RONDE N°6

SUR LES RAILS DE LA RÉGIONALISATION : LES TER FACE AU CHANGEMENT D'ÉCHELLE TERRITORIALE

Sylvain BARONE, CEPEL - Université de Montpellier 1

La régionalisation du transport ferroviaire est un processus relativement ancien qui résulte de la conjonction de divers facteurs : progrès technique (évolution du matériel ferroviaire, progrès de l'électrification), grandes mutations internationales (banalisation de l'automobile individuelle, crise pétrolière), nouvelles revendications (droit au transport, revendications environnementales), données démographiques inédites (« métropolisation », péri-urbanisation), évolutions politiques (volonté de l'Etat et de certaines collectivités locales)¹.

Mais le processus est engagé sous sa forme actuelle depuis environ deux décennies. La LOTI incite dès 1982 les régions à établir des schémas multimodaux de transport et à conclure des conventions avec la SNCF. Néanmoins, ce n'est qu'avec la loi SRU, votée en décembre 2000 et mise en œuvre à partir de janvier 2002, que les collectivités régionales sont investies du statut d'Autorités organisatrices des transports. Le changement a lieu en deux temps. Face aux résultats financièrement catastrophiques des conventions région-SNCF, une commission d'enquête sénatoriale dirigée par Hubert Haenel est mise en place fin 1992. Suivant les recommandations du rapport qu'elle rend en 1994, six puis sept régions volontaires font l'expérience du transfert de compétence ferroviaire de 1997 à 2001. Devant le bilan globalement positif de l'expérimentation, le transfert est ensuite généralisé à l'ensemble des régions de métropole hors Ile-de-France et Corse².

S'appuyant sur une étude comparée menée en Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes, ce papier propose *une réflexion sur les croisements d'approches nécessaires pour rendre compte d'un processus de changement d'échelle territoriale*. Trois questions retiendront plus particulièrement notre attention :

¹ EMANGARD, P.H., COLLARDEY, B. et ZEMBRI, P., *Des Omnibus aux TER (1949-2002)*, Paris, La Vie du rail, 2002

² Voir notamment CERTU/ENTPE, *Régionalisation des transports Ferroviaires. Enseignements de l'expérimentation et perspectives*, rapport d'étude, 2001, et ZEMBRI, P., « Vers une seconde étape de la régionalisation des transports ferroviaires : causes, enjeux et premiers résultats », Communication pour la 9^{ème} World Conference on Transport Research, Seoul, 23-27 juillet 2001

1) EN QUOI LA RÉGIONALISATION FERROVIAIRE VIENT-ELLE PERTURBER DES MODALITÉS BIEN ÉTABLIES DE PRODUCTION DE L'EXPERTISE DANS UN DOMAINE OÙ LES EXPERTS SECTORIELS DISPOSENT CLASSIQUEMENT D'UN QUASI-MONOPOLE ?

Le découplage introduit dans le changement d'échelle de l'action publique par la pratique de l'expérimentation offre un premier élément d'analyse. On observe en effet à partir de 1997 une intense activité de mutualisation des informations et des expériences de la part des régions, que ce soit sous une forme bilatérale plus ou moins informelle ou à travers des structures telles que l'ARF et le GART. En apprentissage d'un nouveau rôle, les collectivités régionales ont su utiliser le différentiel de mise en œuvre de la régionalisation à leur profit pour tenter de pallier un déficit parfois important en termes d'expertise technique. Mais au-delà de cette première phase, la mise en réseau de la fonction d'expertise constitue une problématique de premier plan dans l'analyse des changements interscalaires. Cette démarche se double d'un recours massif aux cabinets d'études voire parfois d'une véritable stratégie de captation de l'expertise professionnelle par le recrutement d'ingénieurs, de chercheurs ou encore de cadres SNCF en détachement¹.

Il convient également de voir si la décentralisation de la compétence ferroviaire n'est pas l'occasion d'établir les conditions d'un équilibre démocratique du pouvoir de l'expert². La problématique de l'expertise, dans le cadre de l'action publique et de ses changements d'échelle, est en effet indissociable d'un questionnement sur sa légitimité. La définition du service relevant, au moins en théorie, des Conseils régionaux, le citoyen et/ou l'utilisateur se voit potentiellement investi d'un rôle inédit. Traditionnellement impuissant en tant que client face à l'expert sectoriel, il ré-émergerait d'une certaine manière en tant que citoyen. D'autre part, des comités de ligne ont progressivement été mis en place. Réunissant, sous la présidence d'un élu régional, des représentants des usagers, de la SNCF et des collectivités territoriales concernées, ces comités permettent de débattre concrètement des difficultés rencontrées ou des améliorations souhaitées par les usagers. Ils pourraient, selon certains élus, devenir de véritables structures d'« expression citoyenne », de « démocratie participative ». Cette tendance à l'ouverture et à la démocratisation des processus de décision devra toutefois être nuancée.

2) EN QUOI LE CHANGEMENT D'ÉCHELLE TERRITORIALE BROUILLE-T-IL LES CADRES TRADITIONNELS EN CONTRIBUANT AU DÉVELOPPEMENT, À CÔTÉ D'UN RÉFÉRENTIEL SECTORIEL BIEN ASSIS, DE NOUVEAUX REPÈRES COGNITIFS ET NORMATIFS ?

Le changement d'échelle territoriale étudié se traduit schématiquement par l'affrontement de deux logiques. La première est de type sectoriel. Elle est portée par des corps d'ingénieurs jouant le rôle de traducteurs des normes européennes. Proche de ce que Pierre Muller nomme « référentiel de marché »³, elle est emblématique de la conversion des

¹ CROZET, Y. et HEROUIN, E., « Le transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire », *Politiques et management public*, vol.17, n°3, septembre 1999

² Voir TREPOS, J.Y., *La Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, 1996

³ MULLER, P., *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'Etat, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989

élites européennes au néo-libéralisme¹. Elle n'est cependant pas exclusive d'une dimension plus symbolique, liée à des considérations d'image. En particulier, le TGV, porte-blason de la politique sectorielle, incarne la jonction entre des objectifs commerciaux et une volonté de reconnaissance du savoir-faire ingénieur. De leur côté, les élus et les techniciens régionaux mettent plutôt l'accent sur le rapport au territoire. Ils s'appuient pour cela sur le caractère hautement polysémique, consensuel et légitimant de la rhétorique d'aménagement du territoire². Si celle-ci permet dans une certaine mesure de gommer les contradictions internes à l'action régionale ainsi que de possibles antagonismes catégoriels et territoriaux³, elle n'offre pas toujours, en retour, une claire hiérarchisation des normes.

Le décideur (la région) est juridiquement et institutionnellement distinct du principal acteur de la mise en œuvre (la SNCF). Or, l'entreprise nationale exploite le réseau TER parallèlement à d'autres réseaux : TGV, trains rapides nationaux et fret. De ce fait, elle opère des choix sur lesquels les régions, dont l'autorité est limitée à la définition du service régional, n'ont guère d'emprise. Ces réseaux, bien qu'empruntant des infrastructures communes, obéissent à d'autres normes et sont gérés par d'autres configurations d'acteurs. Ce choc des représentations structure les interactions. Par exemple, lorsque la SNCF propose des affectations de sillons à RFF, qui les attribue, l'ordre de priorité est clair : le TGV vient en premier, le TER en dernier. Les trains générant des profits sont prioritaires, la SNCF étant par ailleurs assurée d'être financée par les régions pour les liaisons qu'elle réalise au titre du trafic TER. Par conséquent, si l'on ne peut ignorer que la régionalisation tend à modifier partiellement l'équilibre des forces en octroyant aux collectivités de nouvelles ressources décisionnelles et financières, les objectifs régionaux ne s'en trouvent pas moins écartelés entre les normes qu'ils expriment et l'application d'une politique commerciale.

3) ENFIN, EN QUOI LE CHANGEMENT D'ÉCHELLE OBSERVÉ FAVORISE-T-IL L'ÉMERGENCE D'UNE TENSION, LARGEMENT INÉDITE, ENTRE STANDARDISATION ET DIFFÉRENCIATION DE L'ACTION PUBLIQUE ?

Nous avons déjà évoqué les échanges interrégionaux d'information et d'expérience. Ces échanges concernent, au premier rang, des mesures techniques facilement « exportables » : systèmes de pénalités, régimes de propriété du matériel roulant ou encore critères de qualité du service. Cela explique pourquoi la plupart des conventions région-SNCF présentent de nombreux points communs. On assiste donc, dans une certaine mesure, à la mise en place de standards d'action. Néanmoins, ceux-ci ne recouvrent pas l'ensemble des actions menées par les Conseils régionaux.

Il faut dire que la régionalisation favorise dans un même mouvement une conduite différenciée de l'action publique. L'étude du changement d'échelle territoriale indique que la dimension politique, entendue ici au sens de compétition pour l'accès aux positions de pouvoir, occupe une place centrale. Elle invite notamment à prêter une attention particulière aux modalités locales du leadership. La méthode comparative revêt ici tout son intérêt. En Languedoc-Roussillon, l'affrontement systématique personnalisé produit un type particulier

¹ JOBERT, B. (dir.), *Le Tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994

² MASSARDIER, G., *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, L'Harmattan, 1996

³ FAURE, A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique » in FAURE, A., POLLET, G. et WARIN, P., *La Construction du sens dans les politiques publiques. Autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995

de leadership. Cet habitus conflictuel provoque un important cloisonnement territorial. Sous l'ère Jacques Blanc, la structure extrêmement fractionnée des dépenses avait en outre vocation à entretenir des réseaux d'obligés. Le saupoudrage favorisait le vote d'échange en individualisant les soutiens¹. Il serait bien sûr illusoire de penser que Rhône-Alpes constitue l'exact contrepoint du Languedoc-Roussillon. Cependant, les élites politiques de cette région apparaissent moins réticentes vis-à-vis de la coopération territoriale et de la mise en place de grands projets – une ou deux pistes de réflexion seront avancées à ce sujet. L'étude de deux dossiers confirment cette hypothèse : les projets intermodaux (le Languedoc-Roussillon se limite à des opérations ponctuelles pendant que Rhône finalise actuellement un ambitieux projet de billettique) et les projets de lignes nouvelles (alors que les élus languedociens ne parviennent pas à s'entendre pour soutenir l'avancée du contournement de Nîmes-Montpellier, la Transalpine fait l'objet d'un large consensus).

La différenciation de l'action publique trouve aussi ses racines dans les disparités budgétaires entre régions, même si cette dimension n'intègre pas en elle-même le différentiel de volonté politique pouvant exister d'une collectivité à l'autre. D'autre part, l'approche comparée montre que le changement d'échelle rend plus sensibles encore les particularités liées à la morphologie territoriale et aux réseaux techniques, que les régions doivent désormais intégrer dans la conduite de leur action².

¹ Cf. NEGRIER, E., « Il Linguadoca-Rossiglione : culture politiche e geografia elettorale di una regione francese », *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n°48, décembre 2002

² Se reporter notamment à OFFNER, J.M. et PUMAIN, D. (dir.), *Réseaux et territoires. Significations croisées*, Paris, L'Aube, 1996, et ZEMBRI, P., « L'émergence des réseaux ferroviaires régionaux en France : quand un territoire institutionnel modifié s'impose au territoire fonctionnel », *Flux*, n°29, juillet-septembre 1997.