



HAL
open science

Régions et transports ferroviaires : un chantier d'expérimentation et d'innovation

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. Régions et transports ferroviaires : un chantier d'expérimentation et d'innovation. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2006, III (69). halshs-00113262

HAL Id: halshs-00113262

<https://shs.hal.science/halshs-00113262v1>

Submitted on 12 Nov 2006

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.

Régions et transports ferroviaires : un chantier d'expérimentation et d'innovation

Alain Faure, chercheur CNRS à Sciences Po Grenoble

(« Pouvoirs Locaux », septembre 2006)

La décentralisation change-t-elle les façons de faire de la politique et des politiques publiques ? Comment les sociétés locales s'adaptent-elles à leur époque, à la mondialisation, aux mouvements sociaux, aux demandes des « usagers » du service public, aux mutations socio-économiques, aux déplacements politiques de compétences et de responsabilités vers l'Europe comme vers les métropoles et les entreprises ? En France, on réserve volontiers ces questionnements à des débats techniques et spécialisés à partir de « boîtes de dialogue » assez confidentielles où s'affrontent des expertises professionnelles, politiques et scientifiques. Il faut ici noter que cette troisième sphère se distingue, depuis quelques années, par sa propension à focaliser son attention sur l'incomplétude des réformes en renonçant un peu vite à sonder les cœurs et les pratiques au ras du terrain. Or notre propre expérience de recherche nous incite à scruter aussi les mutations au tamis de cet agir politique territorial certes incertain mais étonnamment dynamique. A cet égard, les transports ferroviaires régionaux constituent un excellent cas d'école pour penser la transition qui se dessine. Sans médiatisation nationale ni controverses flamboyantes, des dossiers ultra-techniques entrent en écho avec de véritables choix de société depuis que les Conseils Régionaux sont pleinement responsables de la gestion des Trains Express Régionaux. Nous sommes en présence d'un véritable chantier d'expérimentation et d'innovation publiques.

Si les politiques de transports sont activement régionalisées depuis plusieurs décennies en Europe, ce mouvement n'avancéait traditionnellement en France qu'au rythme d'expérimentation qui plaçaient le pouvoir central en position ambiguë, l'Etat définissant des priorités d'aménagement du territoire au niveau régional, mais à la condition exclusive que ces missions répercutent des priorités nationales en matière de développement et de solidarité. Cette posture initiale a durablement marqué la régionalisation comme une stratégie de diffusion et de planification des priorités nationales. A l'opposé, l'expérimentation locale visait plutôt à tester des solutions (avant généralisation) sur des problèmes que l'échelon national ne parvenait (ou ne voulait) plus à résoudre. La période de transition qui s'ouvre depuis 2000 en matière de transports ferroviaires régionaux annonce des innovations majeures dans deux domaines au moins : la remise en cause de certains monopoles d'expertise (ici celui de la SNCF) et de nouvelles méthodes d'évaluation de la demande sociale. Ces changements orientent d'autant plus la « doctrine » propre à chaque région qu'ils révèlent au grand jour les singularités territoriales que chaque institution entretient avec son histoire et sa culture politique et administrative.

S'il est trop tôt pour tirer des enseignements généraux sur cette réorganisation des expertises à quatre voix (la direction régionale de l'Équipement, la SNCF, RFF et la direction Transport de chaque Région), on peut néanmoins souligner deux évolutions importantes. D'une part les hauts fonctionnaires susceptibles d'organiser les négociations entre ces institutions semblent moins dépendants que par le passé de leur formation d'origine et de leur *système de croyances*, ce qu'atteste par exemple l'étonnante mobilité des cadres entre les postes de responsabilité à la SNCF, dans les Régions et dans les villes, à RFF et dans les administrations de l'Etat. Cette mobilité favorise des innovations multiples sur des dossiers habituellement verrouillés par quelques cercles spécialisés et hermétiques sur la tarification, le cadencement, les correspondances avec les lignes à grande vitesse... D'autre part, à chaque région semble correspondre une culture administrative singulière du compromis, du consensus ou du conflit. Cette différenciation entraîne des situations très contrastées de gestion des partenariats et des orientations stratégiques. Le second impact visible de la régionalisation concerne l'attention portée par les différents responsables des politiques de transports à la catégorie des « usagers ». Le changement ne paraît pas, de prime abord, très conséquent, ne serait-ce que parce que la SNCF a toujours développé sa propre « culture client ». Des innovations se dessinent néanmoins sur trois registres contingents : les TER deviennent un enjeu politique à part entière, avec une politique de communication souvent offensive et attractive qui décline et valorise la *modernité* du service public régional ; des dispositifs de consultation des usagers sont institutionnalisés, chaque collectivité investissant cette dynamique participative selon sa propre philosophie du dialogue social ; les priorités de transports sont inscrites dans une problématique plus vaste de développement régional et de durabilité, les élus cherchant à construire un *grand récit* sur l'intérêt général en harmonie avec une histoire et des valeurs locales, en adéquation avec un état d'esprit sur le *vivre ensemble* régional et inter-cités.

Le moteur de l'expérimentation régionale ressemble à un phénomène subtil de *retrospective*, les élus régionaux puisant dans les *sentiers de dépendance* propres à chaque configuration territoriale les arguments les plus convaincants pour imaginer le devenir du service public régional. Cette évolution met en scène une action publique singulièrement différenciée au gré de chaque style de médiation interterritoriale (villes-départements-région) et intersectorielle (route-fer-environnement-économie). En définitive, le processus de décentralisation touche ici aux conditions d'énonciation du « bien commun » : il impose des exercices très concrets de délimitation et d'arbitrage entre ce qui relève du public et du privé, du citoyen et du client, de l'égalité et de l'équité, de la performance et de la solidarité aussi. Du quartier à l'Europe, à toutes les échelles de l'action publique, les « grandes » collectivités locales ne se contentent pas de mettre en œuvre des réformes et de « territorialiser » des politiques publiques en appliquant des directives sectorielles, nationales ou européennes sur un territoire donné. Elles font beaucoup plus que cela : elles expérimentent des partenariats hybrides, elles réinterprètent des règles, elles transforment des doctrines, elles se bricolent une démocratie plus différentielle qu'universelle, elles

construisent du sens entre les acteurs au gré de leur histoire, elles s'invitent de façon pragmatique (et souvent sans complexe) dans le travail ô combien stratégique de traduction des « idées » en programmes d'action collective. L'innovation publique est à cette condition, à la mesure des chemins arpentés et incertains de la régionalisation et de la métropolisation des enjeux publics, loin des figures idéologiques imposées. Au prix assurément d'un deuil du *jardin à la française* et de ses fondations corporatistes et centralisées... Dossiers en chantier, à suivre de près !