

Doctrine ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier

Alain Faure

▶ **To cite this version:**

Alain Faure. Doctrine ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier. 2006. halshs-00113291

HAL Id: halshs-00113291
https://shs.hal.science/halshs-00113291

Preprint 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.

DOCTRINE FERROVIAIRE ET DIFFERENCIATION REGIONALE : LA DECENTRALISATION EN CHANTIER

Les rails de dépendance des années 90 3

Interactions politiques et empreintes structurantes 3

Des mondes techniques en tension 5

A chaque tournoi son style de politiques publiques 7

La focale des problèmes et l'échelle des solutions 7

Les grands récits sur le bien commun régional 9

Les temps incertains de la démocratie différentielle 11

Un mode d'être régional ? 11

La nouvelle équation métropolitaine 12

Références bibliographiques 14

Alain Faure – 31 octobre 2006

DOCTRINE FERROVIAIRE ET DIFFERENCIATION REGIONALE : LA DECENTRALISATION EN CHANTIER

Alain Faure – chercheur CNRS PACTE IEP Grenoble

Dans le domaine des transports régionaux, la décentralisation est *en chantier* depuis quinze ans au sens où les transferts de compétences et de responsabilité bousculent l'édifice ancien sans que l'on sache encore vraiment vers quel nouveau *design institutionnel* les réformes en cours nous entraînent. Le chantier pose la question du changement en politique, question que nous allons traiter en comparant les résultats produits par six études de cas centrées sur la nouvelle doctrine ferroviaire des Conseils Régionaux. Dans quelle mesure chaque contexte régional s'approprie-t-il le dossier des transports ferroviaires et lui imprime-t-il sa propre représentation de l'intérêt général et ses propres solutions de politiques publiques ? La réflexion est développée en écho avec les premiers résultats tirés de l'enquête menée avec Gilles Debizet et Guillaume Gourgues dans la région Rhône-Alpes (Debizet Faure Gourgues 2006). Sur ce territoire, il nous est apparu d'une part que les orientations actuelles étaient historiquement imprégnées des initiatives et des négociations engagées dans les années 90 (dans un entremêlement structurant d'influences urbaines, départementales, régionales et nationales), et d'autre part que la régionalisation mettait en lumière un style politique singulier depuis quelques années, la collectivité régionale utilisant ses nouvelles responsabilités sur les transports pour affirmer sa propre conception décentralisée de l'action publique. L'analyse comparée des résultats tirés des cinq autres terrains d'étude (Nord Pas de Calais, Centre, Alsace, Provence Alpes Côte d'Azur et Midi Pyrénées) permet de discuter ces deux constats et de pointer des éléments de convergence et de divergence.

Sur le plan analytique, nous prenons principalement appui sur deux grilles d'analyse en science politique. La première a trait au concept anglosaxon de *path dependence* (Pierson 2000), littéralement le *sentier de dépendance* culturel et politique qui assujettit, dans les périodes de changements, les institutions à leur histoire. La seconde concerne une notion apparue à l'étude de la décentralisation en France, les *tournois d'action publique* (Lascoumes Le Bourhis 1998). La métaphore du *tournoi* est utilisée pour décrire ces espaces de confrontation organisés par *l'Etat territorial* (Duran Thœnig 1996) qui réunissent les élites politiques et administratives sur des scènes infranationales, avec pour double particularité leur temporalité incertaine (chaque nouvelle décision étant toujours suspendue aux arbitrages d'un nouveau tournoi) et leurs règles du jeu sans cesse reformulées (l'Etat occupant une fonction de régulation moins prégnante). Les angles d'observation du *sentier* et du *tournoi* sont traditionnellement convoqués pour penser les transformations de l'Etat dans ses dimensions sectorielles et déconcentrées. Nous les mobilisons ici d'une part pour décrypter la nature politique et symbolique des *rails de dépendance* qui accompagnent chaque Région sur le dossier ferroviaire (l'empreinte de chaque culture institutionnelle territoriale), et d'autre part pour étudier comment les *tournois* contemporains entre les mondes techniques et politiques dessinent, dans chaque enceinte régionale, différents *styles de politiques publiques*.

Au final, nous testons l'hypothèse que le transfert des compétences sur les TER marque l'émergence d'un processus de *différenciation territoriale* au cours duquel chaque Région énonce

sa « doctrine ferroviaire » au double filtre de son histoire et de sa conception contemporaine de la décentralisation. Ce constat nous incite à souligner en conclusion les fortes zones d'incertitude et de turbulence que ce double processus de différenciation entraîne en termes de régulation publique et de compétition politique. Si les Régions ont surtout cherché au départ à assurer la diffusion d'orientations publiques et techniques pensées et négociées à l'échelon national et européen, la phase plus opérationnelle des transferts de compétences les interpellent dorénavant sur leur triple capacité à jauger l'opportunité de la règle, à *territorialiser* les programmes publics et à opérer des interprétations en fonction des contraintes propres à chaque configuration politique et culturelle locale. Cette expression des formes d'action publique suggère à la fois l'affirmation d'un *mode d'être* régional et une métropolisation croissante des enjeux de transports.

LES RAILS DE DEPENDANCE DES ANNEES 90

Selon l'heureuse expression du juriste Maurice Hauriou, la décentralisation est souvent vécue, en France, comme un *mode d'être de l'Etat*, c'est-à-dire comme la prolongation d'une vision des choses d'abord construite sur des repères juridiques, nationaux et catégoriels. L'étude de la régionalisation des transports en France nous permet d'infirmer pour partie ce jugement lorsque l'on cherche à hiérarchiser les influences qui ont poussé des conseils régionaux à s'engager dans l'expérimentation sur les TER puis à s'investir pleinement dans la mise en œuvre de la compétence ferroviaire régionale. La chronologie des événements des années 80 jusqu'au début des années 2000 met en effet en évidence la subtile connexion qui s'est établie entre des contraintes techniques et une histoire politique.

Pour éclairer cette évolution, nous avons cherché à entrouvrir la *boîte noire* du pouvoir régional des années 80 et 90 sur deux questionnements en particulier. Le premier concerne les interactions politiques qui ont permis (ou non) d'énoncer, dans chaque Région, le possible rééquilibrage de l'équation rail-route au profit du rail. Le second porte sur l'évolution des expertises techniques des conseils régionaux, de l'Etat et de la SNCF, dès lors que différents mondes techniques sont entrés en concurrence sur l'énoncé de chaque doctrine ferroviaire régionale.

Interactions politiques et empreintes structurantes

Le premier questionnement porte sur les conditions dans lesquelles chaque région a posé la question de la place du ferroviaire dans les politiques publiques de transports, c'est-à-dire la façon dont les débats des années 80 et 90 ont balisé les enjeux d'arbitrage dans ce domaine, et notamment par rapport aux projets d'infrastructures routières.

Que nous apprend le cas rhônalpin ? Dans l'écheveau d'informations, souvent contrastées, que nous avons recueilli dans cette région, une *traçabilité* des influences s'est finalement dessinée autour de trois empreintes structurantes.

La première est de nature urbaine et départementale. Elle concerne la prise de conscience, dans certains départements au cours des années 80, des interactions nouvelles à imaginer entre les transports collectifs urbains et le ferroviaire (notamment à Grenoble et à Lyon sous la pression des gros dossiers de déplacements internes). Avant même la crise de confiance entre les régions et la SNCF au début des années 90 (Zembri 2004), des tensions fortes sont apparues dans l'articulation entre les priorités de transports collectifs dans les villes (ce qui avait justifié la création du GART en 1980) et les enjeux de déplacements inter-cités. A Grenoble, la place du bus sur la voirie et le projet de tramway ont fait l'objet de fortes tensions techniques et politiques au début des années 80. Et c'est l'évocation d'un *laser* connectant Grenoble à une petite ville proche qui a servi d'élément déclencheur à la création d'un syndicat mixte (le SOFRA) réunissant tous les départements de Rhône-Alpes sur les

questions ferroviaires (Debizet 2004). Cette structure est le produit de l'équation entre des enjeux urbains et des préoccupations départementales, équation qui a permis d'imaginer une médiation régionale sur des enjeux d'agglomérations. C'est ce premier *rail urbain de dépendance* qui a mis un peu d'ordre « dans le patchwork incohérent de dessertes avec des conventions SNCF alors que ni la SNCF ni les départements ne parvenaient à relever l'enjeu des réseaux urbains » (entretien). Le SOFRA a favorisé une transaction symbolique visant à déplacer certains des enjeux de développement urbain sur la scène régionale.

La deuxième empreinte est nationale et libérale, elle est liée à la production du rapport Haenel. Dans cette période très riche en bouleversements, on observe l'empreinte personnalisée d'un vice-président du conseil régional de Rhône-Alpes (Pierre Dumas, maire de Chambéry et ancien ministre). C'est cet élu qui a engagé les premiers plaidoyers pour un rééquilibrage entre la route et le rail, incarnant un joli paradoxe politique au vu de son rôle engagé au service du développement des axes autoroutiers en France. Proche d'Hubert Haenel dont il partageait et soutenait la vision libérale des réformes gouvernementales, il a joué un rôle décisif dans l'initiative de dissolution du SOFRA en 1994 puis dans la candidature à l'expérimentation portée par l'assemblée régionale. Pierre Dumas a bénéficié durant cette période du soutien appuyé du Président de la Région, Charles Millon, qui souhaitait marquer une rupture avec la politique de son prédécesseur et placer la collectivité aux premiers rangs nationaux du dynamisme régional. En termes de *sentier de dépendance*, nous sommes ici au cœur de la problématique nationale de relance de la politique d'aménagement du territoire avec la LOADT de février 1995, la LOADDT de juin 1999 et la loi SRU en 2001. Rhône-Alpes a conçu les programmes publics de rupture avec le « tout autoroutier » en se mettant au diapason avec ce contexte politique national qui esquissait, sans les nommer à ses débuts, les référentiels de la durabilité et de la responsabilisation des régions sur les enjeux de développement économique.

La troisième empreinte concerne la politisation des débats régionaux sur une période qui recoupe l'épisode Dumas-Haenel et qui se prolonge jusqu'à 2004. C'est le temps des joutes partisanes au sein de l'assemblée régionale, des affrontements musclés, des alliances inédites aussi. Presque malgré lui, le dossier du ferroviaire s'est affirmé comme un terrain propice à des jeux de pouvoir, véhiculant des controverses qui ont entraîné le *verdissement* de la pensée aménagiste de la Région Rhône-Alpes. A partir de 1992, le mode de scrutin proportionnel pour l'élection des élus régionaux a permis à une série de petits groupes charnières de peser sur la stratégie ferroviaire du président de la Région (l'UDF Charles Millon). Il s'agit de trois orientations précises : le renforcement de l'armature urbaine en réseau de villes, la résistance aux exigences départementalistes sur le routier, et l'amplification prononcée des mesures environnementales. Cette dernière influence correspond avec la prise de distance régionale vis-à-vis de la SNCF, cette dernière se montrant peu disposée à entendre le discours des écologistes. Les élus communistes ont accentué le divorce en dénonçant sans surprise la collusion entre la pensée libérale et la régionalisation des transports. La crise politique des élections régionales de 1998 (l'absence de majorité entraînant son président sortant à faire alliance avec l'extrême droite) a ouvert une période mouvementée qui a scellé, au final, un accord UDF-PS sur les grandes orientations décidées par l'équipe précédente. L'épisode a été conclu par une période de *glaciation politique* sans controverses ni débats stratégiques sur les grandes orientations, l'administration régionale se calant sur des *rails* juridiques (les lois et contrats) et techniques (la SNCF et RFF) énoncés dans les années 90.

Qu'en est-il sur les autres terrains d'étude ? Il est utile en préalable d'évoquer un problème de méthode : la comparaison implique que les sources d'information soient nombreuses et de même nature. En s'interrogeant sur l'histoire de la problématique des transports dans les six régions, les enquêteurs ont pris conscience que les conseils régionaux n'avaient souvent d'autre mémoire de leurs pratiques que celle contenue dans des documents officiels. Les principaux acteurs politiques et administratifs des années 80 et 90 constituent de petits groupes de personnes ; ils ne sont plus pour la plupart en fonction aujourd'hui ; leur implication dans les arènes administratives régionales a fait l'objet de peu de travaux en

sciences sociales ; enfin leurs successeurs connaissent souvent mal cette *préhistoire* régionale dans ses composantes stratégiques. Aussi notre hypothèse (qui consiste à se demander si la période 1985-2000 peut être considérée comme un moment clef de structuration des priorités régionales) est-elle affectée par ce déficit en données de première main (entretiens, témoignages, analyses sociopolitiques).

Ces difficultés méthodologiques étant précisées, les cinq monographies permettent néanmoins de pointer dans chaque région une série d'*empreintes* urbaines, nationales et partisanes (pour reprendre notre typologie) qui entrent en écho avec les résultats évoqués en Rhône-Alpes. Chaque Région a abordé la question du ferroviaire à partir d'une configuration politique et territoriale qui a fortement imprégné la naissance de sa *doctrine*. Dans le Nord Pas de Calais, les influences marquantes concernent l'alliance PS-PC en phase avec la SNCF, la focalisation sur le TGV, la mobilisation des écologistes contre un grand projet autoroutier et la prégnance des enjeux de transports de la ville de Lille. Dans la région Centre, c'est plus une analyse *en creux* qui nous éclaire sur les fondations de la doctrine : la question des transports porte surtout sur les réseaux routiers à l'échelon départemental, la région étant tiraillée entre trois problématiques incompatibles (le Nord, l'axe Ligérien et le Sud) et sans aiguillon environnementaliste en raison de l'absence d'élus écologistes dans son enceinte. En Alsace, les transports apparaissent précocement comme un enjeu fort d'aménagement du territoire, comme une *matrice* incarnant à la fois une complicité étroite avec l'Etat, la présence d'un leader nationalement impliqué sur les politiques de transport, et une sensibilité au pragmatisme qui rejette toute idée de *schéma*. Dans la région Provence Alpes Côte d'Azur, le territoire est contrasté et congestionné, plaçant les élus régionaux sur la défensive et dans l'incapacité de formuler des priorités consensuelles. En Midi Pyrénées, cette région très vaste dominée par Toulouse est victime d'un déséquilibre structurel en faveur du routier, les élus (sans représentation écologiste) ne pensant le ferroviaire qu'à partir d'aides exceptionnelles sollicitées auprès de l'Etat. Enfin il faut noter que dans toutes les régions étudiées, les projets de ligne nouvelle constituent à partir des années 90 une thématique sensible qui structure des clivages et qui alimente des jeux d'alliance géo-stratégiques entre les villes, les départements et les régions.

Ce bref tour d'horizon montre permet de pointer les premiers pas des Régions dans la problématique des transports. L'éclairage sur les années 90 met en perspective des degrés très variables de territorialisation, de politisation et d'institutionnalisation du dossier. Les écologistes deviennent parfois des acteurs de premier plan, l'Etat est selon le cas en complicité ou en rejet, la politique d'aménagement du territoire ne revêt pas la même réalité stratégique selon chaque configuration, certaines personnalités marquent de leur empreinte les orientations, les villes sont plus ou moins présentes dans les débats, la place du routier diffère beaucoup d'un contexte à l'autre… Toutes ces singularités ne constituent pas en tant que telles des surprises, mais on peut faire l'hypothèse que ces empreintes discrètes sont structurantes : les appréhensions du problème portées et validées par l'institution régionale dans les années 90 deviendront des points de repères décisifs lors de la séquence de contractualisation puis de transfert des compétences. C'est à l'aune de ces réflexes et de ces compromis initiaux que chaque Région s'est investie dans les documents de planification et qu'elle a programmé ses premiers investissements financiers (en priorités en en expertise) sur le ferroviaire.

La *doctrine* des années 90 est encore peu formalisée mais ses fondations donnent déjà des clefs explicatives sur la capacité au changement de chaque Région et sur ses *rails de dépendance*, c'est-à-dire sur les problématiques qu'elle est prête à entendre et à accepter.

Des mondes techniques en tension

La période de chantier des années 90 implique aussi de s'intéresser à la *boite noire* technique et gestionnaire de la décision politique. En quelques années seulement, la définition

de l'offre, les objectifs de recettes et l'obligation de qualité des services ferroviaires régionaux sont devenus des priorités techniques et des défis financiers pour toutes les Régions. D'ou la nécessité d'engager un travail comparatif sur la culture professionnelle des ingénieurs et des cadres territoriaux : cette seconde introspection permet de mieux comprendre la relation qui s'est progressivement instaurée entre les experts historiques (la SNCF et les DRE) et les nouveaux professionnels investis sur dossier Transports.

Que nous apprend ici le cas rhônalpin ? La période des années 90 met en évidence le gouffre culturel qui s'est rapidement creusé entre les représentants de la SNCF et ceux de la Région pour envisager les nouveaux conventionnements. Une atmosphère de suspicion a marqué les premières années de négociation, l'idée même d'une expertise partagée n'ayant alors aucun sens pour la SNCF tant les ressources et les critères d'évaluation des dossiers se situaient de façon univoque de leur côté. Le Conseil Régional de Rhône-Alpes a rapidement estimé, dans ces conditions, qu'il était préférable de développer un pôle de diagnostic et d'étude sans attache avec l'ingénierie SNCF. Dans un premier temps, des commandes d'études ont été adressées à des bureaux d'étude indépendants à l'échelon national. Cette activité s'est ensuite progressivement internalisée dans les services du Conseil Régional, ce qui n'a pas été le cas partout en France où certains CETE ont conservé une place centrale dans les diagnostics (Debizet 2004). Les embauches sur cette période ont consacré l'amorce d'une politique de recrutement jeune et féminisée sur des chargés de mission en provenance de l'université et des écoles d'ingénieurs de la région lyonnaise (et non du milieu SNCF). La phase s'est aussi révélée structurante pour le Conseil Régional en termes de planification stratégique. La collectivité s'est activement impliquée dans la rédaction des différents documents contractuels sur les transports et l'aménagement du territoire, incitant ses jeunes cadres à formuler des positions techniques et financières assez audacieuses eu égard à une expertise mal balisée et balbutiante dans ses attendus. En *musclant* résolument sa direction Transports et en la soutenant dans ses ambitions stratégiques, la Région Rhône-Alpes a cherché à inventer des solutions hybrides pour exister et pour exprimer une expertise légitime plaçant, *de facto*, la SNCF dans un rôle défensif et plutôt normatif.

Qu'en est-il sur les autres terrains d'étude ? Les cinq autres monographies délivrent une série d'informations tout autant différenciées que celles concernant les configurations politiques. Dans le Nord Pas de Calais, le dossier est traité au prisme de deux priorités : confirmer la forte proximité de l'équipe dirigeante (dirigée par un socialiste) avec le monde cheminot et structurer une direction Transports conséquente et autonome. Dans la région Centre, la culture technique s'oriente plutôt sur une position assez spécialisée portée par les cadres de la SNCF (une conception des priorités Transports strictement centrée sur les compétences) et avec une mise à distance volontaire des outils de planification de l'Etat. En Alsace, c'est la segmentation des expertises qui caractérise l'administration régionale, avec le souci d'associer naturellement la SNCF et la DRE aux actions programmées et à leur opérationnalisation. Dans la région Provence Alpes Côte d'Azur, la double saturation des villes et du réseau ferroviaire entraîne la collectivité régionale à organiser sa direction Transports *en méfiance* vis à vis de la SNCF, mais sans se priver pour autant de ses experts (le recrutement se fait uniquement dans ce vivier de professionnels). Enfin, dans la région Midi Pyrénées, on observe une stratégie de prudence chez les techniciens, avec une attention particulière aux enjeux des LGV et un investissement dissocié sur les enjeux environnementaux.

Comme le montre par ailleurs Sylvain Barone dans son analyse comparée sur les directions Transports (Barone 2006), les représentations qu'ont les professionnels de leur implication à l'échelon régional expriment une série de tensions sur deux référentiels de métier : d'un côté les services qui privilégient l'approche sectorielle et de l'autre ceux qui cherchent à en territorialiser les attendus. Les *cartes mentales* que véhiculent ces deux professionnalités de l'expertise sont différentes et elles structurent les directions Transports sur des logiques de recrutement et d'organisation qui ne seront pas sans conséquence par la

suite, dans la phase plus substantielle durant laquelle les Régions devront prendre la totale responsabilité des orientations en matière de desserte ferroviaire régionale.

A CHAQUE TOURNOI SON STYLE DE POLITIQUES PUBLIQUES

Après avoir cherché à comparer les traits fondateurs de la doctrine ferroviaire dans chaque région au cours des années 90, l'étude s'est penchée sur les premières années du *passage à l'acte* avec la généralisation de l'expérimentation. Les années 2000 sont caractérisées par trois changements importants : l'installation de RFF à la table des négociations, les premières applications concrètes de la compétence régionale transports, et le renouvellement de plusieurs conseils exécutifs à l'issue des élections régionales de mars 2004. En termes analytiques, ces changements sont souvent commentés par les observateurs autour de l'hypothèse d'un processus croissant de *gouvernance territoriale*. La gouvernance est ici caractérisée par les interactions croissantes qui relient, sur chaque scène régionale et/ou métropolitaine, une multitude d'acteurs et d'institutions en quête de compromis sur des priorités collectives moins balisées et moins normées que par le passé.

Par choix analytique, nous avons souhaité prendre des distances avec les douces assonances du concept de gouvernance pour lui préférer la théorie des *tournois d'action publique*. Il nous semble que cette entrée permet de décrypter de façon plus critique la concurrentialité et l'asymétrie des formes de domination politique des nouvelles scènes décentralisées. Dans le domaine des transports, les années 2000 ouvrent une période caractérisée par les conflits d'intérêts qui opposent différents groupes et institutions. Pour reprendre les *fondamentales* du sociologue Max Weber, la violence symbolique du politique procède toujours d'une euphémisation de la domination : ce sont les acteurs les mieux armés institutionnellement qui parviennent à imposer publiquement et symboliquement leur conception du bien commun et leur style de politiques publiques. Cette notion de *style* est reprise en écho aux travaux de science politique qui font des exercices de comparaison entre les Etats nations (Richardson 2000). Nous transposons la comparaison par style sur deux curseurs d'action publique : les changements d'échelle et les discours sur le bien commun.

La focale des problèmes et l'échelle des solutions

La question des changements d'échelle est cœur des nouvelles formes de l'action publique, du quartier à l'Europe en passant par les intercommunalités et la régionalisation, sans oublier les *zonages* de tout acabit et la *géographie prioritaire* décrétée par les ministères et par Bruxelles. En science politique, il est tentant d'emprunter aux géographes la métaphore de la carte routière pour analyser ces imbrications. Chaque carte délivre des informations qui sont liées à son échelle de représentation de l'espace et on ne voit pas la même chose sur un plan de ville et sur une carte de l'Europe. Il en est de même dans l'action publique : lorsque l'on change de focale d'observation des problèmes, c'est la nature des problèmes qui se trouve modifiée (Faure Muller 2005). Avec la territorialisation et l'européanisation des politiques publiques, chaque niveau de collectivité locale cherche à représenter *à son échelle* la carte du *bien commun* puis à dessiner le plan des solutions collectives à imaginer pour y répondre le plus efficacement.

Que nous apprend ici le dossier rhônalpin ? Sur le dossier ferroviaire, Jean-Jacques Queyranne a pris le pouvoir en 2004 à partir d'une alliance âprement négociée entre élus socialistes, communistes et écologistes. Son équipe a cherché d'emblée à développer une politique s'inscrivant dans le prolongement et dans l'amplification des orientations déjà tracées et de ses *sentiers* précédemment décrits. Néanmoins, si cette stratégie reposait sur un corps de doctrine établi dans le domaine ferroviaire, elle s'est singularisée par une pensée aménagiste imposant deux focales pour évoquer l'échelle des solutions. La nouvelle équipe a

en effet conçu les *tournois* d'action publique au filtre de deux question d'échelle : d'une part donner à l'expertise de ses services une assise résolument régionale et d'autre part s'attaquer aux disparités et aux concurrences que sa politique territoriale générait en direction des « territoires de projet » à l'échelon des pays et des agglomérations.

Pour affirmer son assise régionale, l'équipe de Jean-Jacques Queyranne a *régionalisé* son administration au sens premier du terme : elle a fait passer le message que les services techniques et experts devaient d'abord concevoir le problème des transports à l'échelle de Rhône-Alpes. Les défis techniques, les évaluations financières et les implications logistiques devaient être pensés depuis ce niveau territorial. En termes de sciences politiques, cette volonté marque une évolution très significative : c'est la focale territoriale (et non une problématique spécialisée) qui fixe l'ossature du raisonnement et les clés de lecture du problème à traiter. La traduction de cette posture se retrouve presque mécaniquement dans les *tournois* dans lesquels la Région s'engage (quand elle ne les initie pas) avec l'Etat, la SNCF, RFF et les autres collectivités locales. L'expertise des DDE et de la DRE est progressivement marginalisée sur tous les dossiers controversés des années 2000. La focalisation sur les enjeux régionaux touche aussi, par contamination ou par incubation, bon nombre des experts du ferroviaire en Rhône-Alpes. Un phénomène de *tourniquet* des postes et fonctions d'une institution à l'autre accélère même le mouvement. La forte mobilité des cadres entre la Région, l'Etat, la SNCF, RFF et les autres collectivités locales favorise cette logique d'une *pensée rhônalpine* sur les enjeux de transports. Ces *transferts* d'experts s'opèrent souvent au bénéfice de la *cause régionale* dans la mesure où c'est la Région qui les provoque (que ce soit à son profit pour consolider son corps de doctrine ou à celui d'autres institutions cherchant à s'adapter aux nouvelles orientations régionales). Et les chargés de mission de RFF en Rhône-Alpes intègrent la table régionale des négociations en reconnaissant sans ambiguïté le leadership politique régional et en s'investissant sans retenue dans les partenariats locaux (comme en atteste par exemple la dynamique partenariale du projet entre Saint-Etienne et Firminy).

La seconde question d'échelle concerne l'articulation entre les « projets de territoire ». Dès la fin des années 80, le président Charles Millon avait fait le diagnostic que l'intervention régionale en matière de développement local n'était efficiente et structurante qu'à la double condition de parvenir à s'émanciper des circuits notabiliaires départementaux et de donner à une quarantaine de grands territoires la capacité d'animer directement leurs projets d'aménagement et de développement. Cependant, il faut souligner que ces politiques de développement territorial n'étaient pas directement connectées à la stratégie Transports jusqu'en 2004. Elles le deviennent sous la présidence de Jean-Jacques Queyranne, ce qui permet de relier l'objectif du développement des territoires aux nouveaux questionnements liés à l'explosion périurbaine. On trouve trace de cette évolution dans la réorganisation des services du Conseil Régional : la direction des Transports est incluse dans un pôle *Territoires* avec l'agriculture et les politiques territoriales. L'évolution est aussi visible à l'étude du volontarisme inédit du vice-président écologiste à l'aménagement du territoire pour connecter explicitement les problèmes de gestion foncière et de développement économique (avis sur les SCOT, animation des contrats territoriaux emploi-formation, financement des conseils locaux de développement…). On trouve une autre expression de cette progression des enjeux d'articulation à l'étude des initiatives régionales en direction des territoires polarisés autour de Lyon et de Grenoble. Les projets d'*étoiles ferroviaires* sont une facette de cette évolution (avec la désignation de chargés de mission spécialisés sur chaque agglomération). Le projet *REAL* (réseau express de l'aire urbaine lyonnaise) en est une autre qui se singularise par l'étonnante entente scellée entre neuf *présidents* (représentant la Région, le Grand Lyon, deux Départements, deux autres agglomérations, un syndicat de transports, la SNCF et RFF). Le projet REAL mérite un coup de projecteur pour la méthode innovante qu'il suggère : la Région parvient à entraîner tous les acteurs du Grand Lyon sur une série d'actions concrètes sur les transports. Ces priorités sont planifiées sur le moyen terme mais leur opérationnalité reste suspendue à des *rounds* de coordination qui nécessiteront de nombreux ajustements et qui

s'inscrivent sur des temporalités incertaines bousculant explicitement la logique des frontières politiques et administratives traditionnelles.

Qu'en est-il sur les autres terrains d'étude ? Les cinq autres monographies montrent assurément que l'articulation des échelles est au cœur des *tournois* régionaux des années 2000. Chaque Région est confrontée à un complexe mouvement de recomposition territoriale qui porte d'une part sur la légitimité du niveau régional pour poser les problèmes et dialoguer avec l'extérieur, et d'autre part sur son autorité pour arbitrer les conflits et les concurrences de territoires en interne. Dans le Nord Pas de Calais, la Région est d'un côté considérée comme le *hub de l'Europe*, et d'autre elle doit composer en interne avec 16 autorités organisatrices de transport tout en dialoguant avec la métropole lilloise qui canalise de nombreux débats stratégiques. Dans la région Centre, l'unité régionale reste difficile à affirmer en raison d'une part de la forte attractivité des villes situées aux contours de son territoire et d'autre part de la forte dichotomie entre l'urbain et le rural en interne. En Alsace, la spatialité est jugée *compliquée* avec un fret routier très prégnant, une position stratégique pour la traversée des Alpes et une identité transfrontalière particulière. Dans la région Provence Alpes Côte d'Azur, le territoire est dans une phase de perte d'attractivité et il nourrit un *complexe* vis-à-vis de son dynamique voisin rhônalpin, tandis qu'en interne, sa densité urbaine l'expose à des tensions très vives entre les villes. En Midi Pyrénées enfin, la Région arbitre des débats intenses sur les connexions avec l'extérieur via les LGV, tandis les articulations internes sont focalisées sur le cadencement des liaisons inter-villes et les atouts environnementaux à protéger (parcs naturels et contrats de rivières).

Ces situations contrastées ont pour point commun, comme en Rhône-Alpes, de placer la collectivité régionale devant deux défis d'échelle : incarner l'unité régionale vis-à-vis de l'extérieur et arbitrer les *rounds* incessants d'affrontement entre les territoires ruraux et urbains qui la composent. Le dossier Transports se révèle au cours des années 2000 comme un puissant catalyseur des potentialités et des impasses de cette complexité territoriale sur le plan technico-stratégique. Les Régions possèdent en effet, *de facto*, une position centrale en matière d'aménagement du territoire. A cet égard, le monde de l'expertise vit encore sur le grand mythe de la prospective territoriale selon lequel les réseaux de transports sont la clef de voûte des politiques de développement économique. Les Régions doivent donc assumer cette croyance technique et la traduire en organisant des scènes de concertation sur les enjeux de transports, en interne comme en externe. Nous verrons plus loin que certaines s'y engagent en mobilisant des expertises variées (dont RFF et les agglomérations) tandis que d'autres préfèrent contenir la question des transports à ses enjeux légaux et techniques de desserte ferroviaire régionale.

Les grands récits sur le bien commun régional

Le second curseur des tournois de la décentralisation concerne le *grand récit* que les Régions inventent parfois depuis quelques années pour communiquer sur les changements d'orientation qu'elles tentent d'impulser ou de coordonner. En science politique, c'est toujours un exercice difficile mais indispensable que de parvenir à identifier le moment où des réorientations publiques entrent en phase avec des formulations de l'intérêt général. Le monde technique des transports a pour tradition de tenir à distance les *belles paroles* du monde politique, ces rhétoriques trop réenchantées pour être honnêtes, trop simplifiées pour être crédibles, trop idéologiques pour être opérationnelles. Pourtant, l'histoire des référentiels de l'action publique montre que les corps techniques ont, de tout temps, fortement contribué à ce réenchantement du monde en fixant des caps, en définissant des priorités, en négociant sur des acquis, en affichant des hiérarchies de valeurs aussi (Muller 2000). Pour l'analyse des potentiels changements en présence, le problème se complique avec la décentralisation parce que les espaces techniques traditionnels (les grands corps, la SNCF, les syndicats, les réseaux) ne sont plus identifiés comme détenant le monopole de la médiation pour traduire les *problèmes* de société en *solutions* de politiques publiques. Le domaine des transports

ferroviaires illustre assez bien cette période de transition au cours de laquelle de nombreux acteurs refusent ou contestent par exemple les diagnostics unilatéraux de la SNCF. Dans le même temps, il apparaît que les Régions cherchent à communiquer moins sur des choix techniques que sur des idéaux et des valeurs, c'est-à-dire en s'invitant sur un registre (l'idéal républicain) jusqu'alors considéré comme le domaine réservé des élus nationaux et des grands commis de l'Etat. Nous mobilisons ici les travaux des sociologues qui s'intéressent aux *récits de politiques publiques* (Radaelli 2000) pour donner un éclairage sur la façon dont les problèmes sociaux deviennent plus compréhensibles et accessibles grâce à la médiation publique (ici régionale).

Que nous apprend le dossier rhônalpin ? Dès son accession au statut de collectivité territoriale dans les années 80, la Région Rhône-Alpes a cherché à construire un discours sur son action et sur la cohérence de ses initiatives. Cependant, dans le domaine des transports, la rhétorique restait résolument arrimée à des considérations techniques et à des plaidoyers vertueux. Depuis 2004, l'équipe de Jean-Jacques Queyranne a inauguré un *style de politique* qui se rapproche, dans ses attendus, des styles nationaux des gouvernements, avec force référence à une identité, à des valeurs et à une territorialité singulière. La communication institutionnelle réalisée par affiche et sur les radios vante par exemple « l'éco-région citoyenne », ce qui constitue une rupture de style. L'institution choisit de ne pas limiter sa communication au statut de région innovante et performante, elle revendique aussi la promotion « d'une forme moderne de citoyenneté ». La formule est signée par Jean-Jacques Queyranne dans une tribune libre parue dans le quotidien Le Monde (« Réformer l'Etat, c'est accorder l'autonomie régionale » - 6 septembre 2005 – page Horizons Débats). Son plaidoyer mérite attention pour les deux cibles que vise cette stratégie politique. La première est d'ordre politique : il dénonce un « Etat bloqué » incarné par un Gouvernement qui a refusé de donner aux Régions les moyens de leurs nouvelles compétences dans la réforme sur l'Acte II de la Décentralisation. La seconde est d'ordre plus symbolique : il diffuse l'idée que « comme en Espagne ou en Italie, certaines lois et règlements reviennent aux conseils régionaux ». L'analyse des *Lettres d'info* du Conseil Régional révèle, au fil de ses parutions, les ressorts de ce *grand récit* sur la souveraineté régionale. Si le dossier des transports est régulièrement cité en exemple pour relayer des plaidoyers d'efficacité (le cadencement, les nouvelles rames…), il alimente aussi des rhétoriques appuyées sur la citoyenneté (avec les comités de ligne et les éco-pratiques) et sur la durabilité (avec l'intermodalité et la promotion de la « mobilité douce dans les zones à haute sensibilité environnementale »). Ainsi, en Rhône-Alpes, la régionalisation illustre un processus de réagencement concernant la façon dont les tournois d'action publique permettent à différents groupes d'intérêts et institutions de spécifier et d'argumenter leur conception du bien commun.

Qu'en est-il sur les autres terrains d'étude ? Assurément, toutes les Régions ne communiquent pas de la même façon sur leur identité et sur la place de la politique des Transports dans leur *dessein* régional. Dans le Nord Pas de Calais, c'est l'image d'une région « en pointe » qui domine dans les discours, argumentée sur une position de carrefour européen qui impose une responsabilité particulière. Dans la région Centre, les discours sont moins focalisés sur les enjeux de transports que sur les atouts touristiques du territoire et sur la nécessité d'affirmer une stratégie avec l'Etat de développement économique. En Alsace, l'image d'une « petite région agissante » est souvent évoquée, à la fois écologique et européenne, et guidée par son pragmatisme légendaire qu'illustre le dossier sur le péage allemand et l'affirmation du principe des pollueurs-payeurs. Dans la région Provence Alpes Côte d'Azur, la communication institutionnelle présente la collectivité « aux avants postes » en matière de transports et n'hésite pas à placer la durabilité au centre de ses préoccupations. En Midi Pyrénées enfin, la collectivité concentre ses plaidoyers Transports sur la notion de service public autour de trois priorités : l'égalité pour tous, le maintien des services existants et la qualité de l'air.

Ces *grands récits* sont à prendre au sérieux pour les repères qu'il mobilisent, pour les valeurs vertueuses qu'ils convoquent et pour le *bien commun* qu'ils déclinent. Ce ne sont certes

pas des *référentiels* de politiques publiques, mais chaque rhétorique nous informe sur la tonalité culturelle des *solutions* régionales envisagées. Les travaux centrés sur les politiques nationales ont montré que les styles de politiques publiques permettaient de classer les gouvernements selon leur attitude réactive ou anticipative et selon leur stratégie consensuelle ou au contraire d'imposition des solutions. Le *récit régional* est un bon indice de cette gouvernabilité en construction : la communication politique expose le dénouement heureux que chaque Région se sent susceptible de proposer ou d'encadrer en matière d'action publique, depuis la région garante du service public jusqu'à la région *éco-citoyenne*.

LES TEMPS INCERTAINS DE LA DEMOCRATIE DIFFERENTIELLE

L'étude comparée de la doctrine ferroviaire sur les six régions étudiées permet en définitive d'esquisser deux constats datés. Les années 90 plantent le décor d'une diversité de situations sur les versants du politique et du technique : d'une part chaque région investit le dossier des transports ferroviaires au prisme singulier des jeux de pouvoir et de l'histoire institutionnelle de son territoire ; d'autre part la contractualisation des priorités s'appuie sur des expertises très variées malgré l'homogénéité initiale des diagnostics de la SNCF et de l'Etat. Les années 2000 esquissent en quelque sorte une amplification de cette diversité de situations sur des jeux d'échelle et sur des symboles : d'une part les conseils régionaux adoptent une focale spécifiquement régionale pour identifier les problèmes et elles s'imprègnent des articulations infra-régionales pour énoncer des solutions ; d'autre part elles inventent chacune leur propre récit sur le bien commun, sur le champ et sur la substance de leurs interventions. La doctrine ferroviaire paraît ainsi confrontée à une *question territoriale* (Faure Douillet 2005) qui affecte les conditions d'énonciation et de mise en œuvre des politiques publiques en matière de transports.

Cette évolution est compliquée à décrypter parce qu'elle suggère un processus incertain de *démocratie différentielle* : chaque région s'implique dans le dossier à partir de sa propre conception de son rôle : plus ou moins proche de l'Etat, plus ou moins indépendante de la SNCF, plus ou moins exigeante avec RFF, plus ou moins à l'écoute des usagers du train, plus ou moins réceptive aux demandes des écologistes, plus ou moins libérale ou protectionniste, plus ou moins encline à la transversalité, plus ou moins collaborative avec les départements et les agglomérations, plus ou moins sensible aux enjeux de développement rural, plus ou moins ouverte à la mobilité douce, à l'intermodalité, au cadencement, à la tarification intégrée, aux accès pour handicapés, aux privatisations, à la discrimination positive, aux labels de terroir… Pour conclure, nous souhaitons tenter de revisiter cet inventaire à la Prévert par un éclairage sur deux scénarios concernant l'avenir de la décentralisation : soit une profonde dérégulation des modes d'intervention publique sous l'impulsion des grandes collectivités locales, soit au contraire un processus d'uniformisation par standardisation et par mimétisme, les filières professionnelles, les réseaux d'acteurs et la *démocratie d'opinion* favorisant la diffusion de solutions politiques comparables sur les grands enjeux de développement durable et de cohésion sociale. Le dernier exercice de comparaison entre les six régions ouvre cette réflexion prospective sur deux hypothèses : d'un côté le temps des *régions providence* et de l'autre la *normalisation métropolitaine*. Les deux scénarios ne sont vraisemblablement pas incompatibles…

Un mode d'être régional ?

L'étude donne-t-elle des indices probants sur une profonde régionalisation des modes d'appréhension et de définition du bien commun ? L'hypothèse s'oppose à la formule citée en introduction selon laquelle la décentralisation resterait conçue, en France, comme un *mode d'être de l'Etat*. L'étude de la *boite noire* des systèmes de décision politiques et techniques des six Régions étudiées montre certes une hiérarchisation des influences qui traduit toujours une

représentation nationale du système politico-administratif et de ses solides référentiels sectoriels. Mais l'approche comparative permet aussi d'identifier des variations singulières. En Rhône-Alpes, ce sont les leitmotivs de la participation des usagers et de la qualité qui imprègnent aujourd'hui la politique des transports (Gourgues 2006), avec une volonté politique assez inédite de lutter contre les nouvelles inégalités spatiales provoquées par la concurrence entre les différents projets de territoires. Dans la région Nord Pas de Calais, l'accent est uniquement mis sur *l'optique qualité* dans un système de concertation et d'expertise assez proche du modèle des conseils économiques et sociaux et du cloisonnement catégoriel. Dans la région Centre, le Conseil Régional privilégie la segmentation des interventions et une logique de guichet auprès des collectivités locales. En Alsace, la volonté de liberté d'action régionale s'exprime au contraire par un système d'*entente territoriale* associant les collectivités locales sur des actions précises, avec un fonctionnement en *questions-réponses* très volontariste et résolument pragmatique. Dans la région Provence Alpes Côte d'Azur, la collectivité régionale est sur la défensive, préférant le saupoudrage et la logique du compromis aux grands projets. En Midi Pyrénées enfin, c'est la *dynamique de service public* qui prime, appuyée sur un modèle d'intervention publique d'essence nationale.

La comparaison de ces *modes d'être* révèle donc des dynamiques parfois très classiques et parfois assez éloignées de la simple diffusion régionale de priorités nationales. Ces différences restent liées aux spécificités de l'histoire des institutions locales et aux sillons que chaque configuration d'acteurs a progressivement creusés. Pour reprendre le cadre d'analyse du *path dependence* évoqué plus haut, la régionalisation se caractérise finalement par le caractère hybride des influences intellectuelles et techniques qui imprègnent les priorités publiques sur le ferroviaire. Cette hybridation exprime l'imbrication subtile entre des influences nationales, territoriales et professionnelles. Pour rester dans les métaphores ferroviaires, il s'agit d'autant de *rails de traverse* ouvrant la voie de la maturité institutionnelle pour les Régions. Maturité dont certains présidents de région ne manquent pas, aujourd'hui, d'exploiter politiquement les avantages stratégiques et la portée médiatique dans les négociations avec l'Etat, la SNCF et RFF et dans leur communication en direction des habitants.

La nouvelle équation métropolitaine

La comparaison permet aussi de souligner les fortes zones d'incertitude et de turbulence que la régionalisation des transports entraîne en termes de régulation publique et de compétition politique. La plupart des Régions sont marquées par le rapport de conflit/coopération qu'elles entretiennent avec les différentes échelles d'AOT présentes sur leur territoire. Dans la mesure où les enjeux périurbains et métropolitains constituent aujourd'hui le coeur des problématiques de transports et de déplacements, l'insertion des institutions régionales dans les jeux métropolitains devient un impératif politique pour ces dernières. En même temps, le besoin de coordination régionale se fait d'autant plus ressentir que les collectivités locales sont économiquement et politiquement capables d'agir dans le domaine des transports de leur propre initiative. Au début des années 1990, les Régions n'apparaissaient pas comme des acteurs clef du secteur des transports et elles devaient constamment rappeler leur rôle, leur place et leurs capacités d'action pour assumer leur nouvelle compétence. La situation paraît aujourd'hui moins déséquilibrée. Il semble même que les tensions entre les régions et les métropoles génèrent parfois des *collaborations conflictuelles* assez dynamiques. En Rhône-Alpes, les projets communs sur la mobilité douce, sur l'intermodalité périurbaine et sur le cadencement avec les LGV sont autant de thématiques innovantes qui illustrent cette dialectique constructive avec les métropoles lyonnaise et grenobloise. Dans le Nord Pas de Calais en revanche, c'est la métropole lilloise qui impulse les principales innovations. Dans la région Centre, le nord du territoire est satellisé par l'attractivité parisienne. En Alsace, le projet Tram-train de Strasbourg mobilise les expertises et la Région développe des liens nouveaux avec cette métropole. Dans la région

Provence Alpes Côte d'Azur, c'est la neutralité bienveillante qui prédomine, les seuls liens concernant la consultation sur la LGV. En Midi Pyrénées enfin, le Grand Toulouse devient le moteur des innovations en raison de sa bonne santé démographique.

Incontestablement, les métropoles bousculent les règles du jeu des politiques de transports, à la fois en raison de leur implication dans les enjeux de déplacement depuis la loi sur le Versement Transport, mais aussi parce qu'elles proposent des modèles de coopération inédits. L'intercommunalité les a explicitement obligées à inventer une *logique intégrative* combinant la solidarité territoriale et le rayonnement économique (Gallez 2005). Comme les Régions, elles sont situées sur des périmètres d'action qui leur permettent de s'émanciper des grands réseaux et de construire leurs propres coalitions d'intérêts. Toute la question est de connaître la nature et la portée des alliances qu'elles engageront, demain, avec les Régions. L'exemple rhônalpin du projet REAL donne des indices tout à fait éclairants sur une nouvelle étape possible de la décentralisation, à base de déclarations d'intention sans tutelle ni contrat. Mais ce *pacte des Présidents* scelle néanmoins des accords politiques et symboliques étonnamment transversaux et vertueux. L'Acte 3 de la décentralisation est (peut-être) en marche !…

Références bibliographiques

Barone S., septembre 2006, *Transports : où en sont les services régionaux en matière d'expertise ?*, Rapport d'étape, PREDIT groupe 11

Debizet G., 1er mars 2004, *Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité, mutations d'une expertise*, Thèse de doctorat de Géographie-Aménagement, Université Paris I, 426 p.

Debizet G., Faure A., Gourgues G., septembre 2006, *Les transports ferroviaires en Rhône-Alpes : naissance d'une politique régionale,* Rapport d'étape, PREDIT groupe 11, 117 p.

Duran P., Thœnig J.C., 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), p. 580-662

Faure A., Douillet A.C., 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, Coll. Symposium, 320 p.

Faure A., Muller P., novembre 2005, « Les changements d'échelle en science politique : objet classique, questions nouvelles », *Congrès des quatre pays*, Lausanne, 17 p.

Gallez C., 2005, « Les transports urbains face à la structuration d'un pouvoir d'agglomération », *Pouvoirs locaux*, n°66 III

Gourgues G., juin 2006, « Les Comités de Lignes TER en Rhône-Alpes : gouvernement des territoires et démocratie participative », *Mémoire de fin d'études*, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 223 p.

Lascoumes P., Le Bourhis J.P., 1998, "Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures", *Politix*, n° 42, p. 37-66

Muller P., avril 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 189-207

Pierson P., june 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*

Radaelli C.M., 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, Vol. 50 n° 2, pp. 255-276

Richardson J.J., 2000, « Government, Interest Groups and Policy Change », *Political Studies*, n° 48, p. 1006-1025

Zembri P., 2004, *La planification des transports au niveau régional*, CERTU, 188 p.