

Les transports ferroviaires en Rhône-Alpes: naissance d'une politique régionale

Gilles Debizet, Alain Faure, Guillaume Gourgues

▶ **To cite this version:**

Gilles Debizet, Alain Faure, Guillaume Gourgues. Les transports ferroviaires en Rhône-Alpes: naissance d'une politique régionale. 2006. halshs-00117012

HAL Id: halshs-00117012
https://shs.hal.science/halshs-00117012

Submitted on 29 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.

PREDIT 2002-2006 - Groupe opérationnel n° 11 « Politiques des transports »
« Transports : où en sont les Régions en matière de politiques régionales et durables ? »
Programme de Recherche LMVT, LATTS, PACTE, MRTE, INRETS Lille, CIRUS-CIEU, CEPEL

LES TRANSPORTS FERROVIAIRES EN RHONE-ALPES : NAISSANCE D'UNE POLITIQUE REGIONALE

25 octobre 2006

Gilles Debizet, Alain Faure & Guillaume Gourgues
PACTE Grenoble

LES TRANSPORTS FERROVIAIRES EN RHONE-ALPES : NAISSANCE D'UNE POLITIQUE REGIONALE

I. CADRES ET REPERES CHRONOLOGIQUES 5

A. Caractéristiques Rhône-Alpes 5

Importances et structuration des infrastructures de transports 5
Le trafic en Rhône-Alpes 7
Un large spectre de problématiques. 7
De lourdes contraintes environnementales. 8
Un carrefour, en France et en Europe 9

B. La naissance tardive d'une priorité 10

Les initiatives départementales 10
Une participation plus active à partir de 1992 11

C. CPER, Conventions et autre SRT… 13

Les Contrats de plan, symboles d'une mutation 13
Les Conventions régions/SNCF entre rigueur et méfiance 15
Les objectifs ambitieux du SRT en 1997 16
Le bilan d'exploitation en 1999 19

D- La DRE, acteur marginal. 21

E- Des AOT infra régionales nombreuses et incontournables 22

Des départements incontournables 22
Un réseau de villes structurant. 23
Un dialogue obligatoire en matière de transports 26
Les grands chantiers périurbains 28

II. PREMIERS ELEMENTS DE DOCTRINE 33

A. Le développement d'une capacité d'expertise 33

Une direction Transports qui s'étoffe 33
Programmes d'études et connaissance des trafics 34
Une volonté de rééquilibrage 35

B. De l'intercités au périurbain : Un territoire d'action en expansion 36

Le TER comme fer de lance historique 36
Le projet Intercités 37
Dépasser le projet « Intercités » 38
Une action périurbaine renforcée 38
Des priorités stables 40

C- Une dimension internationale souhaitée 41

D- Le fret et le retard de réalisation du CPER 42

E. Deux mots d'ordre omniprésents 44

La durabilité environnementale 45
Concertation et participation 47
Le Lyon-Turin à l'intersection 48

III. LA REGION RHONE-ALPES, UN LABORATOIRE A LA FOIS CONTRAINT ET INNOVANT..... 50

A. Le style rhônalpin à l'épreuve de ses institutions.....50

Les solides rails de dépendances du dossier ferroviaire.....51
Des empreintes politiques départementales et urbaines.....51
Deux mondes techniques en tension.....54
L'ouverture des tournois d'action publique.....56
Enjeux et jeux d'échelle.....56
Un grand récit en formation.....59

B- Enjeux, adaptation et apprentissage dans les métropoles.....60

L'action régionale dans les métropoles : des enjeux partagés et une dépendance assumée.....61
Les aires urbaines : un territoire d'action essentiel pour la Région.....61
Des projets ferroviaires à la merci des collectivités locales.....64
Une interdépendance assumée.....64
Trois cas territorialisés de mise en œuvre de l'action ferroviaire de la Région.....65
St Etienne Firminy : projet intégré et élaborations bilatérales.....66
Etoile ferroviaire grenobloise : projets localisés et ressource tiers.....68
REAL : Médiatisation et coordination à l'échelle de l'agglo/région.....71

C- Concertation des usagers et légitmité de l'action régionale.....75

Les comités de ligne comme « renfort » de l'expertise régionale.....76
Le « noyau dur » d'usagers : un pouvoir d'expertise indépendant.....77
L'enjeu de l'expertise dans les relations SNCF/Région.....78
Renfort d'expertise et « institutionnalisation par ricochet ».....79
Les comités de ligne comme redécoupage territorial infra régional ?.....80
Découpage territorial et représentation politique.....81
Insertion des élus régionaux.....82
Sensibilisation des élus locaux.....83
Leadership territorial et démocratie participative.....84
Un leadership institutionnel.....85
Un leadership transactionnel.....86
Un impact encore incertain.....86

Le temps de la différenciation régionale et des aménagements métropolitains ?.....89

Personnes rencontrées.....90
Bibliographie.....91
Tables des illustrations.....94
Glossaire.....95

ANNEXES..... 96

Il aura suffi d'une dizaine d'années pour que la région Rhône-Alpes passe d'une position passive à un leadership revendiqué en matière de transport ferroviaire, cette courte période marquant la naissance et l'affirmation d'une véritable *politique régionale*. Cette dynamique de territorialisation de l'action publique propre à Rhône-Alpes s'intègre dans un contexte national particulier. Dès la fin des années 1980, quelques régions ont mené la bataille revendicatrice de la compétence transport. Ce contingent a formé la majorité des huit régions qui ont été candidates, en 1994, pour expérimenter ce transfert de compétence (l'Alsace, le Centre, le Nord Pas de Calais, le Limousin, PACA, les Pays de la Loire et Rhône Alpes). Au sein de ce groupe de régions, Rhône-Alpes n'était pas une région pionnière en matière de transports en commun. Ce n'est qu'en 1992 qu'elle a entamé sa conversion.

Dans le présent document, nous tentons de mieux cerner ce virage dans sa dimension officielle. A la lecture des rapports, contrats et programmes de (et sur) la collectivité, il apparaît en effet possible de retracer les principaux ingrédients de ce processus de régionalisation. Dans un premier temps, nous cherchons à détailler le cadre et la chronologie de cette histoire (I). Dans un second temps, nous soulignons les principaux éléments de doctrine qui caractérisent apparemment cette politique des transports (II). Une troisième façon d'observer cette *naissance* consiste enfin à mettre en dynamique cette histoire officielle avec la perception qu'en ont ses principaux acteurs, et à souligner ainsi le processus de différenciation régionale à l'œuvre dans ce *laboratoire* à la fois contraint et innovant (III).

I. CADRES ET REPERES CHRONOLOGIQUES

Cette partie liste rapidement quelques éléments concernant l'enjeu des transports en Rhône-Alpes (A), la chronologie des premières décisions sur la compétence transports (B) et les principaux documents qui en valident l'intérêt (C).

A. CARACTERISTIQUES RHONE-ALPES

Le territoire de Rhône-Alpes présente cinq caractéristiques principales en matière de transports : des infrastructures lourdes structurés par l'étoile Lyonnaise et le sillon alpin, un trafic dense structuré de la même manière, des problématiques locales très disparates, une forte contrainte géographique et une position de transit européen. Ces cinq forment l'architecture territoriale des transports rhônalpins.

Importances et structuration des infrastructures de transports

La région Rhône Alpes possède en 2004 le plus important réseau de transports, routier ferroviaire et fluvial de France. Ces infrastructures se répartissent de la manière suivante[1] :

Figure 1 : Répartition modale du réseau d'infrastructure en Rhône-Alpes

Autoroutes	1337 km	4%	92%
Routes nationales	2582 km	7,5%	
Routes départementales	28000 km	80,5%	
Voies ferrées exploitées	2350 km	6,5%	6,5%
Voies navigables	550 km	1,5%	1,5%
Total	34 819 km	100%	100%

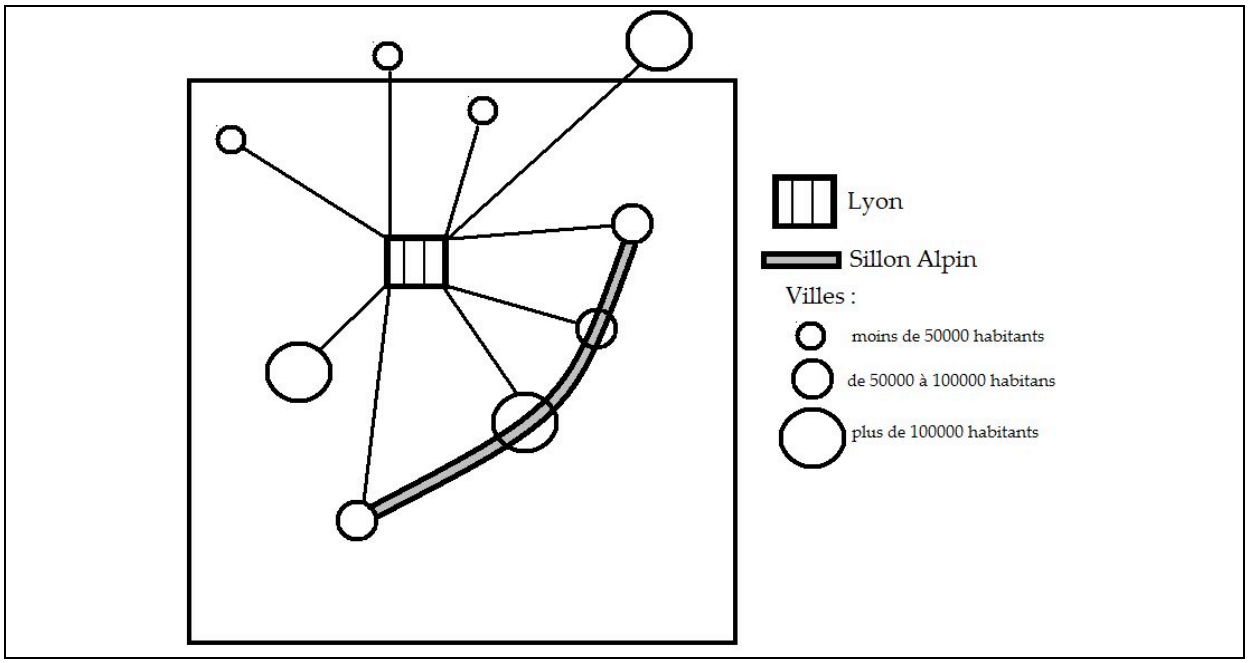
Source : Atlas Régional des Transports 2004.

S'ajoutent à ces voies 265 gares et 500 points d'arrêts routiers. Au total la région Rhône Alpes compte une moyenne d'environ 1000 trains par jour. Ce nombre conséquent d'infrastructures fait de la politique des transports une politique clé pour le territoire régional rhônalpin.

Le réseau de transport ferroviaire rhônalpin est principalement structuré par deux éléments. D'une part, l'étoile ferroviaire Lyonnaise, correspondant globalement à la Région Urbaine Lyonnaise, à laquelle s'ajoute les liaisons intercités vers Valence, Grenoble, Chambéry et Annecy, et d'autre part le sillon alpin, axe longeant le massif des alpes allant de Valence jusqu'à Genève, en passant par Grenoble, Annecy et Chambéry. Ces deux logiques de déplacement et d'organisation des transports sur le territoire rhônalpin peuvent être schématisé de la façon suivante :

[1] Tous les chiffres proviennent de l'Atlas régional des transports 2004 rédigé par l'Observatoire Régional des Transports Rhône-Alpes (ORTRA).

Figure 2 : Modélisation de l'organisation des réseaux de transports en Rhône-Alpes



Si ces deux logiques de polarisation des transports coexistent, elles n'en demeurent pas moins concurrentes. Le développement du sillon alpin, récemment incarné par la création de la Conférence Métropolitaine Sillon Alpin (CMSA)[1] en 2005, prend forme en écho à l'institutionnalisation de la Région Urbaine de Lyon[2]. Cet axe, porté principalement par les agglomérations grenobloise et chambérienne, peut être étendu jusqu'à l'agglomération de Genève, même si la CMSA se limite au quatre départements précités. Il affiche l'ambition de constituer un axe structurant pour les transports en Rhône Alpes. En effet, les transports constituent un des six chantiers thématiques[3] sur lesquels la CMSA souhaite intervenir. Si certaines métropoles, tel que Chambéry, se situent sur les deux axes (RUL, Sillon Alpin), il semble que le développement de l'étoile ferroviaire Lyonnaise soit en rivalité avec le renforcement du sillon alpin. On retrouve ici une lutte d'influence entre l'agglomération Lyonnaise et l'agglomération Grenobloise. Pour figurer géographiquement cette tension entre deux pôles, il est possible de reprendre le découpage des académies en Rhône-Alpes L'académie de Grenoble regroupe cinq départements: Ardèche, Drôme, Isère, Savoie, Haute Savoie. L'académie de Lyon regroupe les trois départements restant : Loire, Rhône, Ain. Ce découpage académique permet de saisir les tensions territoriales rhônalpine, y compris dans le domaine des transports ferroviaires.

Qu'il s 'agisse de l'étoile ferroviaire Lyonnaise ou du sillon alpin, les transports en Rhône-Alpes sont profondément marqués par les métropoles. Principaux noeuds de transits, cristallisant l'essentiel des problèmes de congestion, de renouvellement de matériel, de restauration d'infrastructures, elles représentent les zones prioritaires de concentration des problématiques de transports.

[1] Le CMSA regroupe les villes de Valence, Grenoble, Chambéry, Annecy, les communautés d'agglomération de Grenoble Alpes, Chambéry Métropole, et l'agglomération d'Annecy, et enfin la Région Rhône Alpes. La première conférence s'est tenu le 22 juin 2006. Le sillon Alpin en lui-même ne se présente à l'heure actuelle que sous la forme d'une coopération informelle entre les départements de la Drôme, de l'Isère de la Savoie et de la Haute Savoie.

[2] La CMSA et la RUL ont été reconnus comme les deux espaces métropolitains de Rhône-Alpes par la DATAR en 2005.

[3] Ces six chantiers se répartissent comme suit : Identité alpine, rayonnement international ; Déplacements fonctionnement multipolaire ; Rayonnement Université Recherche ; Rayonnement économique ; Culture, tourisme et évènementiel ; Maîtrise qualitative métropolisation

Le trafic en Rhône-Alpes

Voici quelques chiffres pour cadrer l'enjeu des transports dans la région Rhône Alpes. Ces chiffres sont issus de *l'Atlas Régional des Transports* de 2004.

En 2002, 268 millions de tonnes de marchandise se sont échangées au sein de la région ou avec d'autres régions. On répartit ces flux de la manière suivante pour l'année 2002 :

- Flux internes : 169 millions de tonnes
- Flux inter régionaux : 26,9 millions de tonnes
- Flux internationaux : 26 millions de tonnes.

La route est dominante dans les échanges nationaux, mais elle n'assure que 56% des échanges internationaux. Le transit ferroviaire n'a pas connu d'évolutions sensibles de puis 1997 jusqu'à 2002, représentant environ 10 millions de tonnes d'échanges par an.

Le Service Régional de Voyageurs est le cœur du transfert de compétences effectué en direction des régions en 1997 de manière expérimentales puis en 2002 de manière définitive. La part modale des déplacements régionaux est largement favorable à l'automobile. Toutefois, on note une progression des transports collectifs : la région a connu une augmentation de 20% du trafic ferroviaires inter urbains entre 1996 et 1999. En 2003, le réseau régional de transports collectifs compte 1611 millions de voyageurs/km, pour une moyenne de 91000 trajets par jour. Autre signe de cette augmentation, e trafic rhônalpin, exprimé en voyageur/kilomètre[1], connaît une augmentation entre 2001 et 2003, passant de 1 871 234 454 Voyageurs/kilomètres à 2 015 849 572 Voyageurs/kilomètres.

Les transports au sein du territoire régional s'organisent également par l'intermédiaire des 23 Périmètres de Transports Urbains (PTU), qui regroupent la moitié de la population régionale. Le réseau de Lyon est le plus important avec 250 millions de voyages annuels. Chaque PTU correspond au territoire d'intervention d'une Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU). Les transports de voyageurs relèvent donc des compétences de nombreuses AOT. On compte en effet 32 AOT présentes sur le territoire (dont 23 AOTU), disposant chacune de prérogatives en matière de transports collectifs. Les zones périurbaines constituent à ce titre un exemple flagrant de la superposition des responsabilités en la matière.

Un large spectre de problématiques.

La région Rhône-Alpes possède un territoire vaste et contrasté regroupant zones montagneuses et plaines, deuxième agglomération françaises, et département en voie de désertification au sein d'un même ensemble administratif. Les caractéristiques dominantes de la région ne doivent pas faire oublier les antagonismes territoriaux qui touchent inévitablement le domaine des transports.

En 2002, la région Rhône Alpes compte 5,7 millions d'habitants pour un territoire de 43000 km2. Deuxième région française en terme de population et de taille (après l'Ile de France), la région constitue également un pôle économique important sur le territoire français. La population rhônalpine est principalement urbaine : huit rhônalpins sur dix vivent dans un pôle urbain ou dans l'influence d'un pôle urbain. L'augmentation de la population périurbaine depuis une dizaine d'années est le corollaire de cette forte urbanisation. Composé de huit départements[2], le territoire de Rhône Alpes est toutefois un

[1] « *Voyageurs-kilomètres : Unité de trafic de voyageurs, qui représente le déplacement d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre. C'est une unité multiplicative : on évoque des voyageurs-kilomètres et non pas des voyageurs par kilomètre. Ainsi, trois voyageurs qui parcourent chacun 10 km et un voyageur qui parcourt 200 km représentent au total un trafic de : 3 fois 10 + 1 fois 200 = 230 voyageurs-km. Cette unité permet de tenir compte de la distance parcourue par chaque voyageur, alors qu'en décomptant simplement le trafic en nombre de voyageurs transportés, on considère implicitement et de façon erronée qu'il est identique, par exemple, qu'un voyageur se déplace de 10 kilomètres ou bien de 1 000 kilomètres. Ici, la fréquentation d'une gare est estimée à partir des voyageurs-kilomètres qui sont partis ou arrivés dans cette gare.* » Définition de l'INSEE in Tableaux de l'économie Rhône-Alpes 2004/2005

[2] Ain, Ardèche, Drôme, Haute Savoie, Isère, Loire, Rhône, Savoie.

territoire fortement contrasté, comme peut en témoigner la carte du réseau ferroviaire rhônalpin[1]. Le territoire de la région est hétérogène : constitué de zones périphériques enclavées, dont l'accès est rendu délicat, entre autre, par le relief montagneux, Rhône-Alpes n'est pas à l'abri d'une rupture entre les différentes zones de son territoire. Le CPER 2000-2006 de la région Rhône Alpes rappelle en introduction cette fragilité relative[2]. Ces fractures peuvent être spatiales et sociales et vont faire du souci de cohésion et d'équité du territoire un enjeu prioritaire des actions de l'Etat ainsi que celle de la région.

L'hétérogénéité de la région se répercute sur les problématiques de transports. Les agglomérations présentent des problèmes de congestion : l'Ouest Lyonnais, L'étoile ferroviaire Grenobloise, ou encore le Périmètre de Transports Urbains Stéphanois sont des zone qui concentrent le plus grand nombre de déplacements pendulaires (essentiellement domicile/travail). Elles présentant toutes des problèmes de surcharge de passager, de congestionnent routier : dans ces zones, le transport ferroviaire apparaît comme une réponse à la nécessité de désengorgement, de lutte contre la pollution atmosphérique et d'amélioration des dessertes. Aux antipodes de ces préoccupations, l'Ardèche attend le retour du transport ferroviaire dans un avenir incertain, et la Drôme est autant préoccupé par le développement de la desserte de Valence que par le maintien des services publics de transports dans le reste de son territoire. Dans un autre registre, la Haute Savoie constitue la dimension transfrontalière du territoire rhônalpin, notamment avec le projet CEVA[3] qui permettra de relier Annemasse et Genève grâce à la construction de 4,8 kilomètres de voies ferrées en tunnel. Il est quasiment impossible d'envisager globalement les problèmes rhônalpins en matière de transports. Les enjeux sont extrêmement territorialisés et les attentes très disparates. Le conseil régional doit donc se confronter à un spectre très vaste de problèmes, auxquels il tente de répondre en « localisant » son intervention.

Malgré ces contrastes et ces antagonismes, les enjeux en matière de transports en Rhône-Alpes sont marqués par les grands conflits d'aménagement touchant les projets autoroutiers dans le courant des années 1990. Les polémiques entourant les tracés de l'A 51[4] ont ainsi profondément marqué l'image attachée au développement du transport ferroviaire dans la région. Le fer s'oppose à la route et empêche le surenchérissement d'infrastructures, l'aggravation de la pollution atmosphérique, et même, la destruction du massif alpin. L'essor de la mouvance écologiste au début des années 1990 en Rhône-Alpes incarne le mieux ce rapprochement effectué entre le ferroviaire et la durabilité environnementale des transports. Il n'est pas anodin de constater que l'actuel président de la commission transport du conseil régional fut un opposant historique au projet de l'A 51, très actif au début des années 1990. La dimension environnementale est présente dans l'ensemble des problématiques de transports sur le territoire de Rhône-Alpes. La récurrence des thèmes du report modal, de l'intermodalité ou du ferroviaire périurbain en témoigne. L'aspect « durable » des problématiques de transports est quasiment le seul fil rouge thématique entre les différents enjeux observables en Rhône-Alpes.

De lourdes contraintes environnementales.

Les problématiques de transports en Rhône-Alpes sont très fortement corrélées au relief de la région.

Les agglomérations urbaines se concentrent dans les vallées. La vallée du Rhône offre une morphologie nuancée avec une zone relativement plane du côté oriental (Lyon, Valence). Les vallées glaciaires accueillent Grenoble et Chambéry : dans ces villes, comme à

[1] Voir Annexe 1, Carte du réseau ferré en Rhône-Alpes.

[2] Voir CPER 2000-2006, *3. L'ensemble de ces atouts ne met pourtant pas Rhône-Alpes à l'abri de ruptures sociales et spatiales* dans *Les orientations stratégiques*, pp. 3-4

[3] Liaison ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse

[4] La polémique autour de l'A51 (Grenoble/Marseille) concerne le tronçon manquant entre Grenoble et Sisteron qui supposait le franchissement des Alpes par la voie routière.

Chambéry et Annecy, l'urbanisation radioconcentrique bute depuis la démocratisation de l'automobile (années 70) sur le flanc des montagnes. La périurbanisation s'opère le long des vallées en concomitance avec le réseau autoroutier au cours des années 80 et 90 qui épouse maintenant à peu près la même forme que le réseau ferroviaire nettement plus ancien.

La concentration des infrastructures et du trafic dans les vallées pose des problèmes environnementaux avec une acuité que ne connaissent partiellement les autres régions françaises. La pollution atmosphérique peut atteindre des niveaux élevés du fait de l'étroitesse de son volume de dilution en particulier lorsque les conditions climatiques ne favorisent les vents parallèles à la vallée. De même, la diffusion de l'Energie sonore s'effectue dans un cône plutôt qu'un hémisphère ; à même distance de l'infrastructure routière, les niveaux sonores sont nettement plus élevés. La proximité immédiate entre les voiries et les torrents et rivières fait peser un risque écologique sur l'ensemble du milieu naturel aquatique.

A ces mécanismes physiques, s'ajoutent une vulnérabilité beaucoup plus importante du fait de la proximité des infrastructures et des populations : c'est vrai dans les vallées étroites industrielles comme la Maurienne ou la cluse du Bugey entre Ambérieu et Chambéry mais aussi dans les corridors devenus périurbains : la vallée du Rhône entre Tournon et Vienne ou La Cluse de Voreppe qui permet d'accéder à Grenoble : deux routes nationales, une voie ferrée, une autoroute et plusieurs routes départementales fréquentées s'entassent parfois sur moins de 3 kilomètres. La percée des tunnels autoroutiers transalpins en fond de vallée a attiré et engendré un trafic marchandises en forte croissance depuis une vingtaine d'année. Au service d'un trafic international marchandises sur lequel les locaux n'ont aucune prise, ces tunnels catalysent une opposition locale et régionale au « tout-routier ».

Les agglomérations urbaines ne sont pas en reste, les voies rapides engendrent des déchirures urbaines sans issue de résorption puisqu'il n'existe pas les possibilités de contournement qu'imaginent les métropoles établies en plaine. Les tunnels apparaissent comme une solution pour reporter le trafic de transit du cœur des agglomérations, mais ils ne sont pas exempts de nuisances environnementales et ne résolvent qu'en partie les problèmes d'accès aux agglomérations qui sont en général déjà saturés aux heures de pointe … sauf à les prolonger au-delà de l'agglomération. Cependant, les coûts et les aléas (techniques, financiers, politiques …) de ce type de projet freinent considérablement l'enthousiasme des collectivités urbaines.

Des préoccupations d'ordre environnemental plus globales telles que la crise énergétique et l'effet de serre, qu'il est inutile de présenter ici, apportent de l'eau au moulin aux thèses environnementalistes. Ces préoccupations n'ont pas fini d'engendrer une transformation en profondeur de la planification urbaine et des politiques des transports aux différentes échelles du territoire. Dorénavant, lorsque les voies de communication sont engorgées, les collectivités locales se retournent vers le chemin de fer. La Région est un partenaire très attendu par les agglomérations (les grandes villes et les intercommunalités urbaines) et les vallées peuplées a fortiori lorsqu'elles se reconvertissent dans le « tourisme vert »[1].

Un carrefour, en France et en Europe

L'importance des infrastructures de transports est liée à la localisation particulière de la région. Lieu d'échanges économiques et humains dans un axe nord-sud ainsi qu'est-ouest, le carrefour d'échanges Lyonnais est un lieu de passage, renforcé par la construction

[1] Selon Jérôme Petit, le projet de redynamisation ferroviaire de la Haute Vallée de l'Arve (ce projet initié en 1999 par Eric Fournier lorsqu'il était VP de la Région délégué aux Transports a peu avancé depuis 4 ans), visait, entre autres, à développer la qualité environnementale pour accroître les recettes touristiques de la vallée de Chamonix. Les stations savoyardes sont de plus en plus nombreuses à mettre en place des actions visant à réduire la place occupée par l'automobile.

européenne[1]. Cette position de carrefour influence considérablement le discours et les orientations politiques en matière de transports en Rhône Alpes. Les transports ne se limiteraient pas seulement au réseau territorial, mais devraient également prendre en compte leur fonction d'axe de transition et d'échange, non seulement avec les différentes régions limitrophes (mobilité nord-sud) mais également avec les pays limitrophes (Suisse et Italie). Le projet de TGV Lyon- Turin que nous évoquerons plus loin, s'inscrit dans cette logique internationale.

Cette dimension européenne du territoire régional est fortement mise en avant dans les projets de développement régional depuis quelques années. Par exemple, le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIADT), réuni le 18 décembre 2003, consacre une partie de ses projets à la politique des transports en préconisant « *une bonne insertion des régions dans l'espace européen et dans l'économie mondiale* »[2]. Dans ce cadre, l'Etat dégage trois grands objectifs « *régionaux* » en Rhône-Alpes, destinés à confirmer le rôle de plate forme d'échanges de la région :

- Organiser la métropole Lyon- Saint Etienne- Grenoble- Clermont Ferrand
- Développer les relations est-Ouest
- Fluidifier les déplacements de l'axe Saône- Rhône. [3]

L'enjeu des transports en Rhône Alpes est donc irrémédiablement lié à deux grandes caractéristiques : la présence de pôles urbains (et les risques de déséquilibres territoriaux qu'ils contiennent), la position de carrefour national et international.

B. LA NAISSANCE TARDIVE D'UNE PRIORITE

La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs de 1982, première étape significative de la décentralisation des compétences en matière de transport, répond aux initiatives combinées de plusieurs régions embryonnaires[4] dans le courant des années 1970, revendiquant la gestion des transports à l'échelle régionale[5]. La région Rhône Alpes ne fait pas partie de ce groupe de régions et ne semble pas accorder une attention particulière à la thématique des transports.

Ce désintérêt est manifeste : la région ne saisit pas l'opportunité d'une convention avec la SNCF à l'échelle régionale, offerte par la LOTI. Le rapport d'étude du CERTU datant de 1999[6] sur la régionalisation des transports note que la région Rhône-Alpes ne se saisit de sa compétence à proprement parler qu'en 1994. Le SOFRA, syndicat mixte regroupant les différents niveaux de collectivités locales (départements et régions), est en charge de la politique régionale des transports de 1988 à 1994. La région reporte ses compétences sur cet organisme.

Les initiatives départementales

Cette situation s'explique en partie par le contexte politique de l'époque. Jusqu'à 1994, Charles Béraudier, premier président de la région, perçoit ce poste comme une consécration

[1] Nous n'entendons pas relier ce phénomène avec l'émergence d'une « Europe des régions ». Nous nous contentons ici de faire référence au rôle du marché européen dans l'augmentation des flux de marchandises et de voyageurs.

[2] Atlas régional des transports 2004, p. 6.

[3] Ibid, p.6.

[4] Alors désignées sous le nom d'Etablissement Public Régional (EPR)

[5] L'influence des régions pilotes dans les années 1970 est symbolisée par Pierre Mauroy et André Chadeau : auteurs d'un SRT novateur en 1979 lorsqu'ils furent respectivement élu et préfet du nord pas de Calais, les deux hommes sont à l'origine de la LOTI, cette fois-ci en tant que premier ministre et directeur de la SNCF.

[6] CERTU, *La régionalisation des transports ferroviaires*, rapport d'études, 1999.

de sa carrière politique. Son ambition et la conception de son poste restent très modestes. Il ne croit pas que la région puisse être un échelon de gestion. Il refuse donc d'impliquer Rhône-Alpes dans une nouvelle mission. C'est lui par exemple qui prend l'initiative de confier la gestion des transports au SOFRA : la région n'intervient pas et préfère reconnaître une structure gérée par les départements. Au sein du SOFRA, la région joue un rôle financier mais n'initie pas de projets, laissant cette mission aux départements. Elle se concentre sur la gestion des réseaux routiers d'intérêts régionaux. L'exécutif régional d'alors ne manifeste pas de velléités ni d'ambitions particulières.

Il faut rappeler que l'attitude de la région Rhône-Alpes n'est pas une exception. Pierre Zembri souligne la période de creux qu'a représentée la décennie 1981-1991 pour la planification régionale. Les régions ne sont pas rassurées en raison d'une part de la faiblesse des moyens financiers fournis par l'Etat en matière de transports et d'autre part de l'attitude de la SNCF qui n'accorde pas une attention particulière au dialogue avec les collectivités territoriales. Le syndrome « Lycée » est très présent dès le milieu des années 1980. Les régions redoutent une explosion des charges financières à assumer, pouvant mettre en péril leur équilibre financier (comme se fut le cas pour le transfert de la gestion des lycées vers les régions). De plus, la LOTI crée le statut d'Autorités Organisatrices (AO) en matière de transports routiers, mais ne l'applique qu'aux municipalités et aux départements. Les compétences régionales demeurent alors largement optionnelles.

Pourtant, le SOFRA n'est pas seulement une structure de transition. Grâce à cette structure, les initiatives locales en matière de transport vont pouvoir se développer, à l'instar des ambitions de certaines figures politiques rhônalpine. Le président du Conseil Général du Rhône, participant au SOFRA, va tenter d'impulser une dynamique plus volontariste dans le projet politique des départements dans le domaine des transports, ce qui lui vaudra d'ailleurs de se heurter au blocage de la SNCF[1]. En effet, les départements exigent un meilleur contrôle de leurs dépenses, ce que lui refuse l'opérateur historique, peu habitué au dialogue avec les collectivités locales. Le SOFRA montre alors ses limites et la réflexion s'amorce au sein des acteurs régionaux. Les déboires du SOFRA semblent préfigurer les tensions entre les collectivités locales et la SNCF à l'échelle nationale, tensions qui conduiront l'assemblée nationale à commander un rapport parlementaire sur la situation au sénateur Hubert Häenel.

Une participation plus active à partir de 1992

En 1992, des problèmes se manifestent dans les relations entre la SNCF et les régions. Chargé d'étudier l'état de ces relations, le député alsacien Hubert Häenel remet alors un rapport en 1993 au gouvernement où il avance deux préconisations : d'une part une modification en profondeur du fonctionnement interne de l'entreprise SNCF, d'autre part, un transfert de la compétence des transports ferroviaires vers les régions, qui deviendraient AO au terme d'un processus d'expérimentation. Le rapport prévoit également la mise en place des Schémas Régionaux des Transports (SRT) destinés à guider les orientations régionales en matière de transports. Ces recommandations donneront lieu à une modification de la LOTI en 1995, sous la forme de la loi LOADT.

Jusqu'en 1992, la région Rhône Alpes ne s'intéresse que très marginalement aux transports. On note un changement d'attitude du Conseil Régional à partir de 1992, allant d'un désintérêt manifeste pour la question des transports vers la revendication progressive de la compétence. Les élections politiques de 1992 peuvent être considérés comme une rupture, et ce pour deux raisons :

- L'arrivée de groupes politiques écologistes dans l'assemblée régionale : les accords politiques entre la majorité relative de droite et les élus écologistes sont en partie à l'origine de la montée en puissance de l'enjeu des transports. Les nouvelles

[1] Dominique Bauthier, *La construction de la compétence d'Autorité Organisatrice des transports au conseil régional de Rhône-Alpes*, ENTPE, Lyon, 2002.

orientations politiques (respect de l'environnement, politique des transports novatrice, etc.) sont exposées dans le document *Rhône Alpes demain. Réinventons la proximité* : *« La région refusera la spirale des investissements massifs dans la route. Il faudra d'abord créer un bon niveau de service des transports ferroviaires en quantité et en qualité »*[1].

- Le scrutin proportionnel en vigueur pour les élections régionales : les écologistes se répartissent en plusieurs sous groupes : les Verts, Génération écologie, Alternative Rouge et verte. Ces groupes écologistes sont en situation d'arbitre dans la majorité relative du conseil régional, d'où leur très fort pouvoir d'influence.

La mandature 1992-1998 correspond à l'émergence du volontarisme de la région en matière de transports ferroviaires. C'est durant cette période que seront fixées les orientations régionales en la matière, orientations qui sont encore en vigueur aujourd'hui.

Mais le renouvellement politique n'est pas le seul facteur de changement. Les orientations stratégiques de la Direction Générale des Services (DGS) de Rhône Alpes semblent également appuyer cette dynamique, avec notamment l'arrivée en 1994 d'un nouveau directeur à la tête de la Direction Générale des Services. Ce dernier souhaite que la région recouvre ses compétences, jusqu'alors déléguées à des organismes annexes (le SOFRA est directement visé)[2]. En 1993, le conseil régional avait également recruté un nouveau directeur à l'urbanisme et aux communications. Les deux hommes élaborent une stratégie régionale interventionniste en matière de transport qu'ils soumettent à l'exécutif régional. La région dissout le SOFRA dans la foulée en 1994 (il faudra 4 ans pour sa dissolution totale) et récupère ses compétences en matière de transport. Sans extrapoler sur le poids respectif de l'influence des services ou des personnalités politiques dans ce processus, nous pouvons observer que le dynamisme régional en matière de transport à partir de 1992 puise ses racines dans cet ensemble de facteurs politico administratifs.

A ce titre, on peut signaler que le directeur à l'urbanisme et aux communications de la région participe au groupe de travail du groupe Häenel à partir de 1994, en tant que directeur des transports de Rhône-Alpes. La région est sollicitée car l'expérience du SOFRA est originale. Cette implication d'un expert de la région symbolise la forte implication que la région adopte sous l'ère Millon. En 1994, la région décide de prendre ses responsabilités en matière de transports. Elle dissout le SOFRA et s'investit dans une vraie politique de transports. Sa candidature à l'expérimentation en 1996 concrétise ce nouvel engagement.[3]

En juillet 1994, le Conseil Régional vote un conventionnement d'un an avec la SNCF et la candidature à l'expérience Häenel. Prévue à l'origine pour débuter en 1995, l'instauration d'une décentralisation de la politique des transports vers les régions, et l'acquisition temporaire du titre d'AO est finalement programmée pour 1997. La région, récemment tournée vers les enjeux de transports[4], est candidate à l'expérimentation et sa candidature est retenue aux côtés de six autres régions (Alsace, Centre, Nord Pas de Calais, Limousin, PACA et Pays de la Loire).

Lorsque la région Rhône Alpes se lance dans la mise en place et la promotion du transfert de la compétence des transports à l'échelle régionale, elle engage des efforts conséquents en moyens financiers et humains, revendiquant un investissement lourd dans son rôle d'AOT.

---

[1] Extrait de *Rhône Alpes demain. Réinventons la proximité,* cité par Marie-Andrée Buisson, in «La régionalisation des transports ferroviaires : une opportunité pour une nouvelle dynamique », JOUVE Bernard, SPENLEHAUER Vincent, WARIN Philippe (dir.), *La région laboratoire politique, une radioscopie de Rhône-Alpes*, La Découverte, Paris, 2001.

[2] Dominique Bauthier, *op. cit.*, , 2002

[3] Dominique Bauthier, op. cit., 2002.

[4] Toujours en comparaison avec d'autres régions, notamment le Nord Pas de Calais, l'Alsace ou encore la région Centre.

C. CPER, CONVENTIONS ET AUTRE SRT…

Il apparaît utile de fixer l'attention sur les documents officiels qui ponctuent cette période. Voici un bref résumé des éléments mentionnés dans les contrats de Plan Etat-Région (1994-1999 et 2000-2006), dans les conventions région-SNCF (1997 et 2002) et dans le Schéma Régional des Transports de 1997.

Les Contrats de plan, symboles d'une mutation

Ce changement d'orientation est perceptible lorsqu'on se penche sur le contenu des contrats de plan Etat- région 1994-1999 et 2000-2006. On note une double évolution : à la fois dans les priorités exprimées en matière de transport et dans la conception générale de l'action publique. De 1994 à 1999, la région élabore deux politiques des transports très différentes, basées sur deux conceptions bien distinctes de la politique des transports. Les CPER en sont des révélateurs très pertinents.

Le CPER 1994-1999 illustre la prédominance des investissements d'infrastructures. Il représente une approche classique des transports : ces derniers sont essentiellement pensés en terme de développement et de dynamisme économique. La région Rhône Alpes, destinée à devenir un axe européen d'envergure, se doit de développer ses infrastructures de manière conséquente afin d'accompagner ce mouvement. On est dans une conception d'offre de transport (plutôt que de service). Néanmoins, on note que les transports représentent déjà le premier poste de dépense de la région (avec 3605 millions de franc[1]). La place des transports, ainsi que les projets dégagés à ce propos (dans le CPER à proprement parler) sont révélateurs de cette conception.

Les transports sont le deuxième axe de priorité du CPER, dans une liste de cinq[2]. Le chapitre deux du CPER leur est entièrement consacré. L'introduction de ce chapitre fixe les grands objectifs en matière de transports. Il est clair que le développement économique est au cœur des préoccupations en matière de transports. La première priorité de plan se situe donc dans le développement des infrastructures routières. Il s'agit du premier poste de dépenses, puisqu'il regroupe en tout 2240 millions de francs. Les transports ferroviaires sont présent mais de manière plus subsidiaire : « *Compte tenu de ses avantages intrinsèques, le mode ferroviaire verra son rôle se développer, qu'il s'agisse de l'ouverture de Rhône Alpes aux autres régions, de la construction d'un véritable réseau de ville, ou de la desserte des grands bassins de vie* »[3]. Néanmoins le contrat ne prévoit que 950 millions de francs pour ce domaine. Une troisième enveloppe de 215 millions est prévue pour le développement de l'intermodalité (finance de recherche sur l'intermodalité et investissements dans l'aéroportuaire et le fluvial)[4]. On peut parler de suprématie du routier, en tout cas dans les objectifs et dans les dépenses.

Lorsque l'on se penche sur le bilan de réalisation réalisé dans le courant de l'année 1999, on se rend compte d'une évolution sensible dans la politique des transports de la région. Si le taux de réalisation n'a été que de 73,3% pour les infrastructures routières[5] (faiblesse due à des contraintes techniques sur de nombreux projets), l'investissement dans le ferroviaire a connu un taux de réalisation de 124%. Cet investissement supplémentaire dans le ferroviaire révèle un changement radical dans les priorités de la région dans le domaine des transports. Dans son avis sur le projet de CPER 2000-2006, le Conseil Economique et Social Régional (CESR) constate que tout en maintenant leur effort global à 500 MF en faveur

---

[1] Voir annexe 2.

[2] *Education- recherche- formation ; Transports et communications ; Développement économique et emploi ; Gestion des espaces et aménagement du territoire ; Politique de la vile et cohésion sociale,* présentés dans le préambule du CPER 1992-1998.

[3] CPER 1992-1999, p. 38

[4] Détail du financement : Infrastructures routières : 1270 (Etat) 1170 (Région) = 2240 ; Ferroviaire : 100 (E) 850 (R) = 950 ; Intermodalité : 115 (E) 100 (R) = 215

[5] 73,3% des investissements régionaux seulement.

du volet routier, les 2 partenaires s'engagent à + de 300 MF en faveur des autres modes, notamment du ferroviaire. Les engagements contractualisés par l'Etat et la Région en matière d'infrastructures ferroviaires passent de 20 et 40 MF annuels lors du XI° plan, à 110 MF annuels lors du XII° plan. Le volet infrastructure ferroviaire passe de 60 MF annuel à 220 MF

Le CPER 2000-2006 propose une redéfinition de la politique des transports. Il marque un profond bouleversement vis-à-vis du CPER précédent. Les objectifs de la politique des transports exprimés par l'Etat et la Région sont beaucoup plus détaillés et précis : certes, l'ambition de développement économique est toujours présente, mais les documents évoquent désormais le « *développement économique durable* »[1]. Le développement économique est mis au même niveau que des objectifs de solidarité interne, de satisfaction d'une demande sociale ou du désengorgement des grands axes de communication. Ce glissement de perspectives est visible autant dans le vocabulaire employé que dans l'ordre des priorités.

Les transports constituent le huitième axe de priorités du CPER. Les deux grandes orientations énoncées sont la cohésion territoriale (action vers les zones enclavées) et le renforcement de la dimension internationale (action d'aménagement des axes de transits). Ces deux axes sont complétés par trois objectifs conjoints :

- le rééquilibrage du trafic train/voiture
- l'amélioration de la qualité d'offre des transports en commun
- une politique intermodale.

Ces trois priorités sont riches d'enseignement parce qu'elles mettent en avant une approche de gestion, d'aménagement de l'offre de services et des lignes existantes. L'investissement d'infrastructure passe au second plan. Le souci de compétitivité des transports en commun marque la montée en puissance du ferroviaire. Le ferroviaire se situe désormais en première position des priorités du plan en matière de transport. L'objectif principal affiché est d'engager un transfert modal de la route vers le fer (appelé rééquilibrage modal). Pour permettre cela, il est vital d'améliorer la qualité et la compétitivité du fer. Le ferroviaire s'articule sur six grands axes :

- améliorer le réseau régional (avec la liste travaux pour améliorer les liaisons)
- développer le trafic périurbain (en action conjointe avec les agglomérations)
- développer l'intermodalité (les gares interfaces, l'installation d'un système de billetterie commune, la création d'un centre d'information régionale)
- développer les relations avec les régions limitrophes (françaises et étrangères)
- soutenir les actions en faveur du fret.
- favoriser les programmes de recherche (avec une enveloppe de 60 millions de francs - contre 15,6 millions en 1994).

Ces axes soulignent l'approche en termes de services visant à améliorer l'existant et à créer des modes d'exploitation plus performants, en tenant compte principalement de la demande de transport.

Le routier constitue le deuxième titre du volet transport. La région confirme une politique d'investissements d'infrastructures tout en préconisant un rééquilibrage modal. Le secteur perd de l'influence mais conserve une place de premier rang, notamment en termes de moyens financiers. Les transports demeurent le premier poste de dépense de la région avec un investissement de 5653,5 millions de francs (2923,5 pour l'Etat et 2730 pour la région - tableau p. 76 dans le CPER 2000-2006). Au total, la région investit presque autant dans le ferroviaire (1075MF) que dans le routier (1570MF). Quoiqu'il en soit, on est loin du profond déséquilibre de 1994.

En résumé, on passe d'une politique d'infrastructures à la mise en place d'une politique de développement de services de transports, conformément aux dispositions prises par la LOADT et la LOADDT. Le ferroviaire prend de l'ampleur d'un CPER à l'autre, mais ce

[1] CPER 2000-2006, p.2

phénomène n'est pas isolé. On ne peut le comprendre qu'en revenant sur les efforts effectués par la région depuis 1994 dans le sens d'une promotion de la compétence régionale en matière de transport, essentiellement de transports ferroviaires.

Plus largement, les CPER et les négociations les précédant, peuvent être considérés comme l'occasion d'un renforcement de l'institution régional, dans le sens où peu à peu, la région apprend les règles de la négociation et parvient à rééquilibrer le rapport de force dans son rapport à l'Etat[1]. Dans le même ordre d'idée, nous affirmons que les négociations du CPER ont représenté une opportunité de définition de nouveaux axes de politiques des transports pour la région.

Les Conventions régions/SNCF entre rigueur et méfiance

1997 marque le début de l'expérimentation du transfert des compétences de transports vers les régions, qui deviennent AO provisoires dans le domaine du service régional des voyageurs (SRV). A cette occasion, chacune des sept régions expérimentatrices signent une convention avec la SNCF. Toutes les régions n'ont pas la même expérience ni la même conception d'une convention avec la SNCF. La convention Rhône Alpes se distingue sur deux points : un cadre général relativement austère et une pression mise sur les épaules de la SNCF en terme de performances.

Comme le signale Christian Desmaris dans son mémoire[2], la convention de 1997 débute sur un rappel des cadres juridiques de cette convention et ne comporte aucun développement sur l'avenir des relations entre l'opérateur et la collectivité. Le document est le plus long des sept conventions (avec 81 pages contre 16 pour la région Nord pas de Calais). Loin d'une envolée lyrique sur le futur des transports régionaux, la Convention aborde de manière très technique la répartition des tâches au sein de cette collaboration, qui peut être résumée de la manière suivante : la région, accompagnée de l'Etat et d'autres collectivités, décident des orientations politiques. La SNCF exécute.

La convention insiste principalement sur une amélioration de la qualité perçue et produite. Cette amélioration passe par plusieurs mécanismes de sanctions et de contrôle. La région en tant qu'AO fixe seule les quotas à atteindre ou ne pas dépasser ainsi que les sanctions infligées. Elle développe un système de contrôle qualité très exigeant et performant : un système d'incitation financière, un système de bonus malus très abouti et réellement performant comparativement à l'ensemble des régions conventionnées. Marie Andrée Buisson identifie trois objectifs principaux pour cette convention : définition de l'offre, objectif des recettes et qualité de services[3]. Les modalités d'exécution des ces trois objectifs sont extrêmement précises et calculées par la région.

Christian Desmaris évoque le modèle de convention Rhône Alpes comme étant un modèle autoritaire, laissant peu de place à l'innovation, visant essentiellement la performance et l'efficacité. Il nous faut rappeler que le traumatisme des dérives de 1992 n'est pas loin, et que la région Rhône Alpes souhaite anticiper le plus possible ce type de problème.

La convention de 2002 insiste sur la place centrale de l'usager dans le fonctionnement des transports régionaux. Elle dispose de quelques éléments forts concernant le service minimum aux usagers. L'idée de continuité de l'offre de transport est très importante :

« *En cas d'interruption du service, la SNCF met en œuvre un plan de transport d'urgence, sur la base d'un cahier des charges arrêté par la Région. […] Ce plan vise à permettre une utilisation*

---

[1] Marc Leroy, « Le Contrat de Plan Etat Région », in JOUVE Bernard, SPENLEHAUER Vincent, WARIN Philippe (dir.), *La région laboratoire politique, une radioscopie de Rhône-Alpes*, La Découverte, Paris, 2001.

[2] Christian Desmaris, *Les conventions d'exploitation du service public régional de transport de voyageurs : Organisation contractuelle et processus d'apprentissage organisationnel sous l'angle d'une relation de sous-traitance*, Mémoire de DEA d'Economie des Transports, Réalisé sous la direction de Yves CROZET, Septembre 2003.

[3] CERTU, op. cit., 2001, p. 326-328

optimale des moyens disponibles et une information claire en temps utile à la clientèle. Le plan devra être diffusé aux gares et aux serveurs au plus tard la veille à 16 heures et l'information adaptée sera mise en œuvre sans délai (affichage), serveur téléphonique, minitel, Internet,…) La Région sera informée dans les mêmes conditions de délais. En cas d'application du plan d'urgence en respectant le préavis ci-dessus, et pour autant que le service est assuré à au moins 40% de l'offre régulière par axe concerné, les montants des pénalités kilométriques encourues […] sont réduits d'un euro par train-kilomètre non réalisé sur cet axe. »[1]

Mais contrairement à d'autres régions, rien de très concret n'est prévu sur un plan d'urgence en cas de rupture de cette continuité. Christian Desmaris note ainsi :

« *A la différence du Centre, du NPC ou encore de PACA, rien n'apparaît ni dans la convention, ni dans le cahier des charges, ni dans les annexes pour préciser le contenu particulier de plan de transport d'urgence. Effet d'annonce prématuré ou difficulté à concrétiser pareil document ?* »[2]

La Convention insiste sur plusieurs points :

- l'importance accordée aux dispositifs d'informations du public
- la volonté d'accroître la sécurité
- l'amélioration de la ponctualité et de la continuité du service dans le long et moyen terme
- l'amélioration de la qualité perçue par les citoyens.

Pour Christian Desmaris cette convention correspond à un « modèle légal rationnel » dans le sens Wébérien du terme. La convention s'intéresse peu à l'historique des relations régions/SNCF depuis 1994, mais se concentre plus sur les dispositions techniques qui forment l'armature juridique de la convention. Le cadre strict de l'exercice des taches est très longuement développé (pendant 76 pages, soit une part plus importante que dans les autres conventions). Entre autres, la convention refuse de mêler processus participatif et gestion des transports ferroviaires, comme cela est notamment le cas en PACA. Cette convention est dressée dans un but d'efficacité et d'efficience, et l'innovation semble quelque peu négligée.

Néanmoins, la convention 2002 insiste sur le caractère mutuellement avantageux du contrat passé. La région tente d'arrondir les angles d'un accord assez solennel. Les conventions 1997 et 2002 insistent globalement sur les mêmes éléments et témoignent d'une volonté de la région d'instaurer des critères d'exigence rigoureux, afin de garantir la performance du contrat.

Les objectifs ambitieux du SRT en 1997

De la même manière, la rédaction du SRT ainsi que son contenu révèlent un investissement très important du conseil régional en matière de transport.

Pierre Zembri détaille la procédure de rédaction du SRT, entamée en 1995. La région qui ne veut pas rater le début de l'expérimentation, met en place un système complet et ambitieux d'élaboration de scénario, destiné à fournir le plus de perspectives possibles à la future politique régionale de transport. Lorsque la région débute la phase de collecte de données préalable à la rédaction du SRT, elle fait preuve d'une efficacité remarquable. Elle associe dans sa démarche la SNCF et la DRE : « *La conjonction des intérêts de ces trois institutions a permis la collecte d'un corpus impressionnant de données ainsi que des croisements jusque-là inédits mais toutefois difficiles du fait de la difficile compatibilité entre les données collectées à des dates différentes et pouvant reposer sur des méthodologies diverses* »[3]. La région consacre d'ailleurs la somme de 4,2 millions de franc aux programmes d'études attachés à ce projet. Suite à cette collecte, la région prévoit l'élaboration d'un schéma de planification complexe, composé de plusieurs scénarios.

---

[1] Cité par Christian Desmaris, op. cit., 2003.

[2] Ibid, p. 86

[3] CERTU, op. cit., p. 137.

Face aux difficultés de réalisation de telles ambitions et aux délais relativement stricts, la région se borne finalement à un seul scénario de planification à long terme. Les observations faites par Pierre Zembri concernant l'élaboration du SRT rejoignent les observations faites sur les conventions avec la SNCF. La région s'investit totalement dans le processus de transfert de compétence et fait preuve d'exemplarité dans le travail préalable à la rédaction et dans la rédaction même.

Le SRT, adopté en 1997 par le conseil régional, constitue la colonne vertébrale idéologique de la politique des transports de la région Rhône Alpes. On y retrouve les concepts forts et les lignes directrices encore en vigueur aujourd'hui. Le SRT s'axe d'entrée sur deux priorités : il concerne plus le transport de voyageurs que de marchandises, plus les services que les infrastructures. Cela ne signifie pas l'exclusion des marchandises et des infrastructures, mais leur retrait vis-à-vis des politiques précédentes au profit d'objectifs plus en lien avec les dispositions législatives prises jusque là (LOADT ou LAURE notamment).

On peut dégager les grands enjeux du SRT en quatre points :

- la hausse de la proximité rurale dans un objectif de désenclavement des territoires isolés de la région
- la constitution d'un réseau de villes servant de base au développement de la région
- l'émulation des petits pôles locaux
- le développement de la dynamique internationale sous l'impulsion des 4 moteurs (la région souhaitant devenir une interface européenne dans le flux nord-sud).

Ces quatre points généraux du SRT se déclinent en diverses orientations de la politique des transports. On note que la région insiste sur le fait que sa politique doit être ambitieuse et volontariste[1]. Elle fixe trois grands axes politiques :

Axe 1 : La région doit faciliter le développement des transports dans un respect des équilibres sociaux, économiques et démographiques :

- en accompagnant une mobilité déjà forte en Rhône-Alpes
- en désenclavant les régions périphériques (Ardèche, Drôme) ou en recentrant des zones plus axées vers l'extérieur (par exemple, recentrer la Savoie sur la France et moins vers la Suisse)
- en appuyant les trois rôles fondamentaux des transports (aider le développement économique, ne pas être un facteur de désertification, respecter le développement durable).

Axe 2 : La région doit favoriser un rééquilibrage de la part relative des transports. En s'appuyant sur loi sur l'air, la région veut diminuer la domination des voitures en augmentant la compétitivité des transports en commun. Pour pousser cette compétitivité, la région ébauche quelques grandes priorités :

- la liaison Est- Ouest
- l'amélioration de la vitesse des liaisons.
- une baisse des prix
- l'intermodalité
- une politique volontariste et incitative.

Axe 3 : La région dégage trois idées fortes pour améliorer l'offre de transports en commun :

- le développement du TER
- l'amélioration des services sur l'aménagement des gares (accessibilité, cadre) et sur les liaisons

[1] La deuxième partie du SRT s'intitule *Une politique globale et ambitieuse*.

- la création de réseaux intermodaux entre les différents niveaux de gestion des transports.

En guise de synthèse, le SRT dégage trois grandes priorités structurantes pour la politique régionale des transports :

- une hausse de la performance des dessertes (condition du développement économique) tout en tenant compte des spécificités territoriales et des différents projets en œuvre
- une hausse de l'équité géographique et sociale (politique de désenclavement et d'abonnement avantageux)
- un équilibrage de l'usage des transports.

Il faut ici noter que le SRT développe des stratégies très détaillées concernant l'amélioration des transports en commun, destinées à appuyer un report modal (p. 22):

« Pour ce faire, il faut agir sur les leviers suivants :

- Structurer l'offre dans une logique forte de réseau régional à l'aide de son classement en niveaux clairs et identifiables, du cadencement10 des dessertes, de l'organisation de bonnes correspondances (rendez-vous), tout ceci afin de multiplier les destinations accessibles à partir d'un point et de réduire les temps de trajet en démultipliant les fréquences.

- Améliorer l'intermodalité par une coordination des services, des systèmes tarifaires et billettiques, de l'information et en ouvrant au plus large les possibilités de modes (train, autocar, bus, taxis, transport à la demande, etc.) ;

- Accroître les fréquences et mettre en place un niveau de qualité élevé, comparable à celui de l'automobile, en améliorant la ponctualité, le confort et la propreté des matériels roulants.

- Opter le cas échéant pour des matériels mieux adaptés, des solutions modales nouvelles, à la fois moins coûteuses et permettant d'offrir un niveau de service meilleur à l'usager ;

- aménager les gares, réinventer le concept de gare locale et le valoriser (signalétique commune, fléchage, etc.) - enfin, imaginer des politiques tarifaires incitatives. »

Il est important de signaler qu'à l'instar des autres SRT « post-Häenel », le SRT Rhône-Alpes met en avant une forte volonté de dialogue et de collaborations entre AO. Cette dimension est longuement développée dans l'introduction et constitue une originalité forte et une caractéristique importante du SRT. Ces modalités de concertation se présentent sous la forme de six modalités de mise en œuvre du Schéma :

- L'intermodalité doit s'appuyer sur un partenariat entre AO, c'est-à-dire les différentes collectivités territoriales.
- La négociation de la région avec ses partenaires s'appuie sur un plan de modernisation globale du parc roulant et des infrastructures.
- La région appuie la création de PDU au sein des agglomérations, notamment pour pousser à une meilleure connexion train/transports urbains.
- La concertation doit être favorisée.
- La SRT associe les grandes villes à élaboration politique des transports.
- Le SRT met en place Comité Consultatif des Transports Régionaux. [1]

Sur la base de tous ces éléments, il apparaît que ce document va structurer durablement la politique des transports de la région Rhône Alpes. Le SRT constitue d'ailleurs le volet transport du SRADT en cours de rédaction : la Région a choisi d'intégrer tel quel un texte très bien construit et extrêmement structurant (ce qui n'est pas le cas dans toutes les régions).

[1] Voir Introduction du SRT p 4 et 5, *III- Principes de mise en œuvre* et *IV- modalités de mise en œuvre.*

Le bilan d'exploitation en 1999

En 1999, au terme de l'expérimentation débutée en 1997, le bilan d'exploitation laisse apparaître que la régionalisation de la compétence des transports a eu un véritable effet bénéfique sur l'activité ferroviaire. Un rapport d'étude du CERTU tente de dégager les grandes réussites de l'expérience. Les résultats suivent les politiques mises en œuvre et les effets se font sentir dans tous les domaines :

- Quantité : l'ensemble des régions pilotes ont augmenté sensiblement leur offre ferroviaire (nombre de desserte, cadence de train pour x km, etc.)
- Qualité : les régions pilotes mettent en place d'importants systèmes de suivis.
- Rénovation du matériel : des financements conséquents consacrés portent leur fruit dans toutes les régions pilotes
- Gares : elles deviennent des interfaces multimodales.
- Innovations tarifaires : En pleine expansion depuis l'expérimentation.

Toutefois, les auteurs du rapport souligne la difficulté d'attribuer ces bons résultats à la seule régionalisation : les régions non expérimentatrices connaissent également une progression de leur trafic, même s'il s'effectue dans une moindre mesure. Si nous avons souligné le bilan positif de l'expérimentation, c'est pour mettre en avant le fait que la région Rhône Alpes se place toujours dans les meilleurs résultats d'expérimentation.

En données chiffrées de 1997 à 1999, Rhône Alpes connaît la plus forte hausse de trafic ferroviaire et la plus forte hausse de recettes, autrement dit, elle remplit pleinement les objectifs fixés dans la convention de 1997[1]. Sans y voir une conséquence unique de la politique régionale, il est intéressant de constater la bonne marche de la région depuis 1997. En nous limitant aux six domaines de bilan évoqués plus haut, l'exposé des chiffres rhônalpins permet de prendre la mesure des efforts fournis :

- **Quantité**. Dans ce domaine, la région ne se démarque pas spécialement. En effet, elle dispose en 1997 d'un nombre de déserte bien supérieur aux autres régions expérimentatrices (830 désertes en 1997, devant le Nord Pas de Calais avec 573[2]). L'augmentation dans ce domaine (1,3% jusqu'à 1998, ce qui mène a un nombre de 841) n'est pas spécialement spectaculaire. En revanche, la fréquence de trains et cars par kilomètre connaît une forte progression de 1996 à 1999, puisqu'on passe d'une fréquence totale de 20,55 à une fréquence de 23,65[3]. Notons les limites de cette augmentation : un investissement tardif de Rhône Alpes dans les transports (1994), qui donne ses résultats à cette période, plus que dans les régions à l'investissement plus anciens, et le passage de nombreuses GL en lignes TER.

- **Qualité**. Comme toutes les autres régions Rhône Alpes développe un important système de contrôle qualité, notamment par le biais des conventions avec la SNCF (dont nous avons analysé la rigueur un peu plus haut). Certes la région Rhône Alpes ne développe sa politique de qualité qu'en 1997, mais elle initie dans ce cadre un système de typologies des gares qui permet de définir des référentiels de service selon le type de gare[4]. Cette initiative est d'ailleurs reprise par l'ARF dans l'évaluation financière du réaménagement des gares.

- **Rénovation du matériel**. La région Rhône Alpes se place dans une bonne moyenne quant à son degré de renouvellement du parc roulant. Au total, la région Rhône Alpes investit 1348 millions de franc dans son programme de rénovation, juste derrière PACA (1386). De 1997 à 2001, le Conseil Régional affiche une baisse de l'âge moyen du matériel roulant de 23 à 21 ans. Fin 2003, 36% du parc est neuf ou rénové. Un nouveau programme de renouvellement 2002-2007 de 507 millions d'Euros a été initié.

---

[1] Les augmentations de l'offre et des recettes font partie des priorités de la convention identifiées par Marie Andrée Buisson.

[2] CERTU, op. cit., 1999.

[3] Voir annexe 3. Seule la région Centre connaît une telle augmentation, passant de 6,58 à 9,90.

[4] Le détail de ce référentiel est disponible dans l'analyse de Laurent Houles, dans l'annexe B de *La régionalisation des transports ferroviaires.*

- **Gares**. De 1997 à 2000 la région Rhône Alpes a réalisé 64 projets de rénovation. Ce chiffre est le plus élevé des sept régions expérimentatrices. L'investissement de la région est très important dans ce domaine. Cela conduit à investir 253,3 millions de francs dans le cadre du CPER 2000-2006 dans la rénovation des gares, sans compter les actions nationales menées dans ce domaine.

- **Innovations tarifaires**. Dans ce domaine, Rhône Alpes souffre de la rigidité des grilles tarifaires nationales, comme toutes les autres régions. Au sein du territoire régional, il existe des systèmes de tarification commune, comme par exemple l'abonnement *Tag'o train* à Grenoble qui permet de prendre le train au sein du périmètre de transport urbain avec un même titre de transport[1]. La région quant à elle se limite à l'application des tarifs sociaux nationaux à l'échelle de la région. Néanmoins, on peut noter que la région a mis en place une initiative de tarification commune avec les réseaux de transports urbains, en adoptant un plan de *déploiement de la billettique*[2] destiné à généraliser l'usage de la carte à puce sur l'ensemble du territoire régional. L'innovation tarifaire pourra être appuyée par ce plan d'harmonisation des supports billettiques.

La région Rhône-Alpes conclut positivement sa période d'expérimentation. Bien sûr, les bons résultats obtenus ne peuvent pas être entièrement attribués à la politique. Néanmoins, le volontarisme avéré de Rhône-Alpes a incontestablement appuyé une dynamique favorable. Il demeure tout de même quelques domaines où les efforts de la région ne sont pas soldés par une réussite aussi nette. Marie Andrée Buisson propose une synthèse des réussites et des ratés de la politique des transports de la région Rhône-Alpes :

«*En Rhône Alpes, la région a eu une politique volontariste de rattrapage avec un renforcement des dessertes. Plus de 200 trains nouveaux ont été mis en place quotidiennement depuis 1994 et l'offre de km-trains a progressé de 30% entre 1993 et 1998. Cependant il demeure certaines insuffisances concernant le temps de parcours, la ponctualité, le déficit d'exploitation et le taux de couverture des recettes par les dépenses.* »[3]

En 1998, au terme de « l'affaire Million », Anne-Marie Comparini (UDF) est élue à la tête d'une majorité hétéroclite (soutenue aussi bien par la droite que par la gauche). Faute de pouvoir fédérer l'ensemble de ses partenaires sur de nombreux sujets, elle se concentre sur les dossiers consensuels. Or, les transports sont en Rhône-Alpes un objectif consensuel derrière lequel toutes les forces politiques se sont ralliées depuis 1992. Même les extrêmes, qui en contestent les modalités de mise en œuvre, n'ont pas vraiment de griefs quant aux objectifs généraux :

« *Selon le chargé de mission du vice président des transports* (de Comparini, ndl), *il y a au sein de l'assemblée régionale une convergence de vue sur les questions de transport :*

« (Pour) la mise en œuvre du Schéma Régional des Transports, il y a une vision commune depuis disons la gauche modérée jusqu'à la droite modérée, les extrêmes c'est différent, c'est plus compliqué, ils ont parfois des positions très idéologiques mais en général ces élus là ils discutent sur comment mettre en œuvre, mais ils partagent une vision d'ensemble. » »[4]

L'ère Comparini est marquée par une augmentation des investissements régionaux (liée à l'explosion des dépenses ferroviaires) avec entre autre une politique périurbaine concentrée autour de quatre pôles (St Etienne- Firminy, l'Agglomération Grenobloise, l'Ouest Lyonnais et le bassin Franco-Genevois.

[1] *Atlas des Transports*, 2004, p. 39

[2] Ibid. .

[3] CERTU, op. cit, p. 328-329

[4] Dominique Bauthier, *op. cit.*, 2002, p. 22

D- LA DRE, ACTEUR MARGINAL.

Dans le domaine des transports, les services de l'Etat s'organisent essentiellement à travers deux services de la Direction Régionale de l'Equipement : le service aménagement transport (essentiellement tourné vers les études et la prospective) et le service infrastructure (plus accès sur l'opérationnel). Les autres services présents au sien de la DRE en matière de transports (réglementations et contrôle des transports ; économie et constructions des transports) sont plus tournés vers les relations avec les professionnels des transports, et ont peu d'influence sur la programmation des transports au sein des services de l'Etat en région. La DRE, si elle dispose à l'heure actuelle d'une expertise ferroviaire moins importante que la région, conserve une vision globale intersectorielle et intermodale des transports (notamment par l'intermédiaire du service mission-intermodalité). Les activités de la DRE en matière de transports sont divisées en deux parties :

- Mise en œuvre des politiques de l'Etat : Conduite des grands projets autoroutiers et ferroviaires : participation aux études, synthèse des perspectives d'aménagement, organisation de la concertation, mise en œuvre et suivi du Contrat Etat - Région (transport ferroviaire et fluvial).

- Collaboration avec les autorités locales : Diffusion des statistiques transports, animation de l'observatoire régional des transports (ORT), collège opérateurs de transports, soutien et aides aux professionnels (FRAC transports, formation).

La DRE est également compétente dans le domaine routier, puisqu'elle met en œuvre et contrôle la réglementation des transports routiers (tenue du registre des transporteurs, contrôle des entreprises des transporteurs). Cette activité routière concentre la plus grande partie des moyens mis en œuvre. Le ferroviaire reste nettement en retrait.

La place de l'Etat en Région Rhône Alpes semble assez en retrait vis-à-vis du conseil régional. La DRE participe essentiellement aux études et aux prospectives (par l'intermédiaire de l'ORTRA notamment) mais n'anime pas l'orientation régionale en matière de planification des transports. Comme évoqué précédemment, la concertation et la prospective ayant précédé la rédaction du SRT entre 1996 et 1997 furent l'occasion d'un transfert de connaissances entre l'Etat en région et la région Rhône Alpes. Ce transfert n'a pas rencontré d'oppositions particulières : « *Je n'ai pas vu de tensions, ni de revirement complet. Je crois que les choses ont été prises assez naturellement* » (Directeur adjoint de la DRE). La DRE accepte sans réaction particulière la prise de compétences du conseil régional et s'en tient globalement à une mission d'appui d'expertise et de pilotage de projets, laissant une large part de la planification à l'initiative politique.

Toutefois, l'échelon régional semble se renforcer au sein de l'Etat déconcentré. Le directeur adjoint de la DRE Rhône-Alpes témoigne de cette évolution :

« Au niveau des services de l'Etat, je pense que le renforcement régional se poursuit, au niveau des effectifs et probablement dans un certain nombre de prises de décision. Dans le domaine des routes, avec la création des services de maîtrise d'ouvrage, toutes les études autoroutières sont pilotées au niveau régional et pas au niveau central, je crois que c'est quand même important. »[1]

Malgré ce renforcement perçu par les responsables de la DRE, l'Etat déconcentré ne constitue pas un interlocuteur crucial du conseil régional de Rhône-Alpes en matière de transport. Depuis l'origine de sa prise de compétence, la région Rhône-Alpes semble s'être fixé comme règle de conduite de développer une expertise autonome, vis-à-vis de la SNCF mais aussi vis-à-vis de l'Etat. Au fur à mesure de la montée en puissance de la région sur les questions ferroviaires[2], la DRE se trouve dans en difficulté sur ces questions. Principalement concentrée autour des activités routières, les services de la DRE ne dispose que d'un seul

[1] Entretien réalisé le 24/11/2005 à Lyon.

[2] Dans les financements attribués à la région mais également dans le nombre de personnels attaché à ces questions.

responsable ferroviaire. Comme en témoigne un ancien chargé des questions ferroviaire à la DRE, l'Etat se trouve dans l'impossibilité de piloter les dossiers de transports ferroviaires :

« Côté Etat, petit à petit, il devenait de plus en plus évident qu'en n' ayant pas les moyens techniques de la région en nombre de personnels pour suivre les dossiers, pas les moyens financiers sur le financement des projets et pas de légitimité, ou moins, puisque c'était de l'accompagnement d'une compétence devenue régionale en tout cas dans l'organisation des services mais l'infra existante était liée, et bien il y avait moins de légitimité à s'opposer à ce que la région décidait. »[1]

La DRE devient un spectateur privilégié des négociations entre la SNCF, RFF et la Région, sans pouvoir peser sur les débats de manière significative. Si le renforcement actuel de la DRE pourrait éventuellement modifier la position de l'Etat vis-à-vis du jeu d'acteurs régional en Rhône-Alpes ne matière de transport, il ne pourra s'agir que d'une évolution incrémentale. La régionalisation des transports ferroviaires en Rhône-Alpes ne concerne l'Etat déconcentré que de façon marginale.

E- DES AOT INFRA REGIONALES NOMBREUSES ET INCONTOURNABLES

Rhône-Alpes est un territoire au maillage institutionnel très fin : 8 départements, 223 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale[2] et 2879 communes sont présents sur le territoire rhônalpin. La juxtaposition des AOT ainsi que leur superposition fait du dialogue interinstitutionnel une étape incontournable de la mise en œuvre d'une politique décidée à l'échelle régionale. Outre leur nombre, les AOT infra régionales rhônalpines disposent de ressources leur permettant d'établir un dialogue équilibré avec l'institution régionale : ressources financières, concentration d'enjeux dans l'enceinte de leur territoire d'action, stratégie parfois isolée du reste du territoire. L'étude des principales AOT du territoire met en lumière la nécessité d'une coopération.

Des départements incontournables

La région Rhône-Alpes est composée de huit départements[3], ce qui en fait une des régions les plus vastes et les plus fragmentées de France. Sur ces huit départements, plusieurs d'entre eux présentent des caractéristiques particulières : l'Isère et le Rhône sont des départements riches, la Savoie et la Haute Savoie ont une identité territoriale forte, les départements de la Drôme et de l'Ardèche sont d'importants bénéficiaires des Fonds Structurels Européens. Illustration de l'importance du fait départemental en Rhône-Alpes, Andy Smith souligne leur importance politique et économique concernant les fonds structurels[4]. Financièrement parlant, le poids de la région Rhône-Alpes face à ses départements est dans la moyenne française. Si le budget de la région ne cesse d'augmenter depuis une dizaine d'années, le poids financiers des départements reste très important (voir tableau 3). La capacité d'investissement de la région Rhône-Alpes reste pourtant nettement supérieure aux capacités des départements, même si les budgets globaux de la région et des départements de l'Isère et du Rhône sont à peu près équivalents[5]. Les évolutions récentes confirment cette tendance : des budgets primitifs assez comparables mais une capacité d'investissement régionale toujours supérieure, même si les écarts ont tendance à se réduire (voir tableau 4).

---

[1] Entretien réalisé le 24/11/2005, à Lyon

[2] Communautés de communes, communautés d'agglomération et communauté urbaine.

[3] Ain, Ardèche, Drôme, Haute Savoie, Isère, Loire, Rhône, Savoie.

[4] « *Le rapport entre l'instance régionale et les conseils généraux est ici primordial. Une des raisons pour lesquelles le conseil régional de Rhône-Alpes est affaibli en matière de fonds structurels est la force des conseils généraux (notamment ceux de la Drôme et de l'Ardèche) et le poids politique des conseillers généraux au sein du conseil régional* » Andy Smith, « L'échelon infrarégional : lieu privilégié des fonds structurels », In LEQUESNE Christian, LE GALES Patrick (Dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Éditions la Découverte, 1997, p. 64

[5] Voir annexe 4, comparatif budgétaire entre la région et les départements en Rhône-Alpes.

Les départements de Savoie et de Haute Savoie, s'ils sont moins puissants économiquement, pèsent également sur l'articulation du territoire. Départements frontaliers, à l'histoire politique mouvementée, ils occupent une place à part dans le paysage départemental rhônalpin (Guérin, 2004). Ces départements particuliers illustrent les contrastes existants entre les configurations politiques et économiques départementales en Rhône-Alpes. Les départements sont donc des acteurs incontournables pour le conseil régional, la puissance des uns contrastant avec les difficultés des autres. Cette situation oblige la région à naviguer entre les doléances extrêmement variées d'un territoire contrasté, où l'implantation d'une reconnaissance de l'institution régionale se pose dans des termes radicalement différents.

Figure 3 : Comparatif budgétaire Rhône-Alpes/Isère/Rhône 2006 (en million d'Euros)

	Budget primitif	Fonctionnement	Investissement
Région Rhône Apes	1887	1117	760
Isère	1200	827	262
Rhône	1802	1200	601

Source : chiffres annoncés par les collectivités territoriales pour l'année 2006/2007

Figure 4 : Comparatif budgétaire 2004 (en million d'Euros)

	Budget primitif	Fonctionnement	Investissement
Région Rhône Apes	1 468,6	598,8	869,7
Ain	471,4	268,2	203,2
Ardèche	257,8	179,5	78,3
Drôme	394,5	278,4	116,1
Isère	998,6	684,5	225,2
Loire	528,9	380,6	148,3
Rhône	1244,8	912,6	332,2
Savoie	368,9	234,6	134,4
Haute Savoie	518,6	330,3	188,3

Source : INSEE Rhône-Alpes.

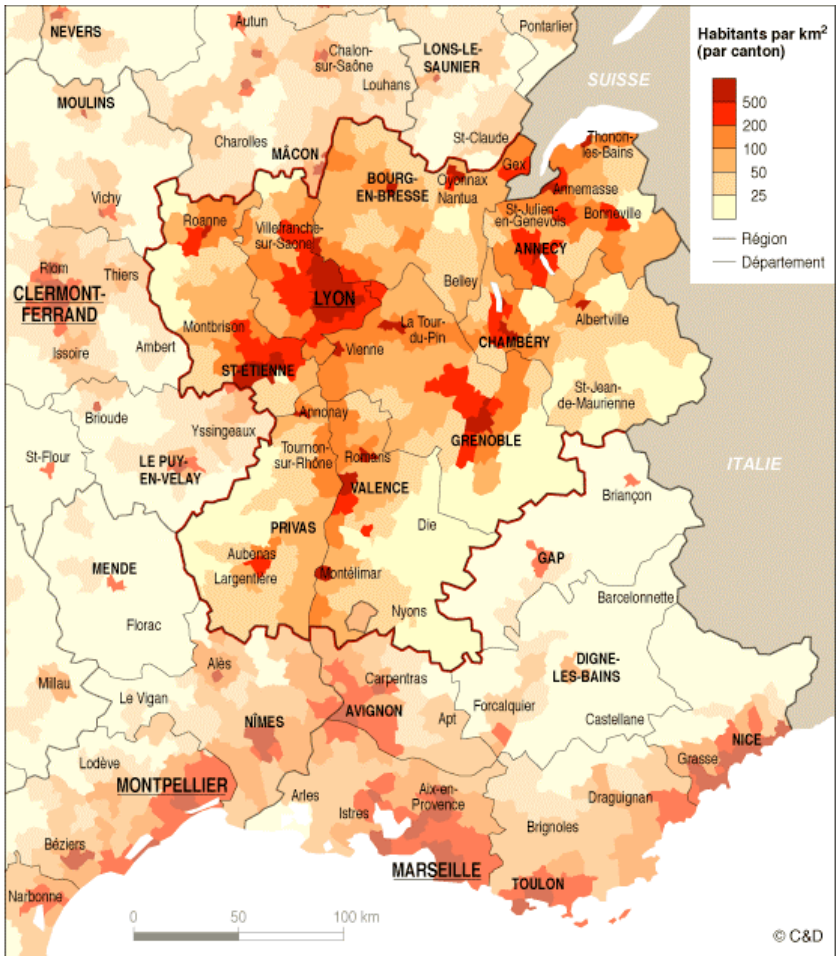
Un réseau de villes structurant.

La population rhônalpine est principalement urbaine (voir tableau 5) : huit rhônalpins sur dix vivent dans un pôle urbain ou dans l'influence d'un pôle urbain. L'augmentation de la population périurbaine depuis une dizaine d'années est le corollaire de cette forte urbanisation. Le territoire de Rhône-Alpes est fortement structuré par son réseau de villes. Ce réseau regroupe huit villes principales de Rhône-Alpes : Lyon, Grenoble, Chambéry, Saint-Étienne, Roanne, Bourg en Bresse et Annecy. Il se matérialise dans la création de la Conférence des Villes Centres de Rhône-Alpes (CVCRA), en 1992. Un rhônalpin sur cinq habite dans une ville adhérente à la conférence. Le poids politique de la CVCRA n'est pas

uniquement le fruit d'un poids démographique. Il correspond également à une entreprise politique portée depuis le début des années 1990. Marie-Christine Fourny[1] dresse l'historique de la conférence et en analyse le poids politique et économique. La configuration de l'espace urbain et la disposition des villes en Rhône-Alpes intéressent les autorités publiques depuis de nombreuses années. Dans les années 1970, on parle par exemple de l'axe « Lyon/Saint-Étienne/Grenoble ». Mais les tensions existantes entre les villes barrent la route à une véritable construction d'un réseau. Au début des années 1990, les tensions entre personnalités tendent à s'estomper, les rivalités entre élus s'apaisent et ces mêmes élus tentent d'établir un projet collectif de liaisons intercités. En 1992, le CVCRA est créé. Pour ses promoteurs, l'objectif se situe très clairement à une échelle régionale :

« Il s'agira de l'entendre comme une alliance d'ordre politique entre municipalités, un projet volontaire, qui met en place des dispositifs partenariaux transversaux des hiérarchies et découpages fonctionnels (Offner, Pumain, 1996), et qui ne se superpose pas nécessairement aux réseaux des relations sociales et économiques ni des infrastructures de communication »[2].

Figure 5 : La densité de population des cantons de Rhône-Alpes



Source : Les Chambres de Commerces et d'Industries Rhône-Alpes.

[1] Marie-Christine Fourny, « Le réseau des villes centres de Rhône-Alpes ; acteur d'une nouvelle construction du territoire régional », in JOUVE Bernard, SPENLEHAUER Vincent, WARIN Philippe (dir.), La région laboratoire politique, une radioscopie de Rhône-Alpes, La Découverte, Paris, 2001

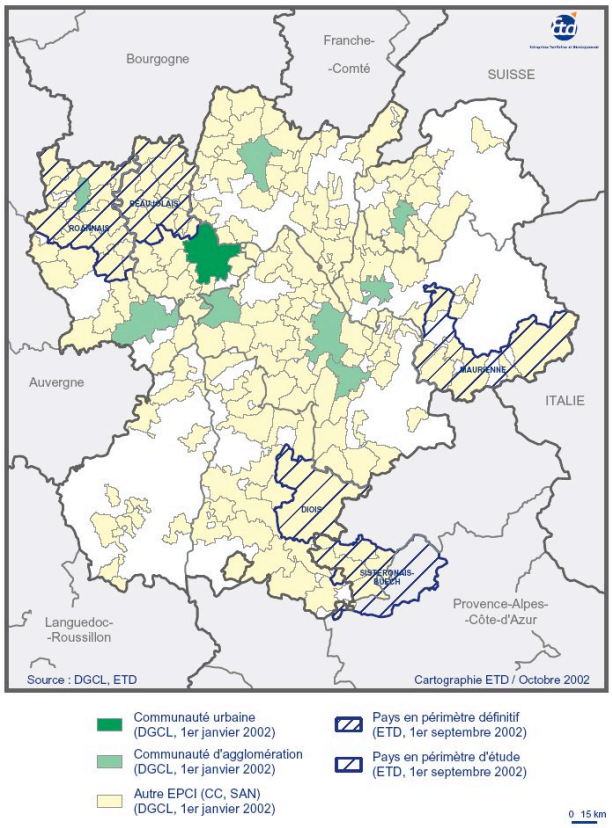
[2] Ibid., p. 247

La CVCRA dispose de trois atouts majeurs : un poids *économique* (les principaux pôles de développement y participent) ; un poids *démographique* (un rhônalpin sur 5 habite dans la conférence) ; un poids *politique* (les responsables municipaux sont des figures politiques nationales, par exemple Raymond Barre, maire de Lyon et leader de la conférence). Après une période de stagnation, la CVCRA dynamise son action, avec notamment la signature du « contrat de fonctions majeures », sorte de feuille de route commune aux huit villes, signée de 1995 et relancée en 1999. Peu à peu, la conférence devient un acteur régional à part entière : « *Contrairement à la plupart des réseaux de villes, transrégionaux ou infrarégionaux, la Conférence se positionne ainsi comme un acteur de niveau régional. C'est la région qui représente le référent de l'action, le champ spatial de l'intervention ainsi que le niveau institutionnel pertinent* »[1]. En tant que nouvel acteur régional, la CVCRA va peser sur la rédaction du schéma de développement régional publié en 1992 : le lobbying de la CVCRA prend forme dans l'évocation par le document régional d'un réseau de villes, dans la droite lignée de la conception de la Conférence. En 1994, la CVCRA va même jusqu'à s'opposer aux directions politiques de la région considérées comme trop tournées vers le rural. Cette action débouche sur la prise en compte du réseau de villes dans le CPER 1994-1998. Les villes font bloc dans la recherche de financement et dans leur influence à l'échelle régionale, grâce à la structure souple du CVCRA.

Sans surévaluer le poids et l'influence politiques du réseau de villes centres en Rhône-Alpes, il est indéniable que les grandes métropoles structurent le territoire et occupent une place prépondérante dans le maillage territorial rhônalpin. Les communautés d'agglomération sont également des acteurs incontournables : sur un plan strictement financier, le Grand Lyon annonce un budget de 1,484 milliard d'euros pour l'année 2006, supérieur aux budgets de la majorité des départements rhônalpins. La région, comme les autres niveaux de collectivités territoriales (départements, intercommunalités, agglomérations), va devoir s'adapter à cette donnée « géopolitique » du territoire de Rhône-Alpes, sans quoi il lui sera difficile de mettre sur pied un projet de territoire cohérent. Outre les grandes métropoles, la montée en puissance des intercommunalités moyennes modifient les jeux d'acteurs territoriaux : le territoire de Rhône-Alpes offre un maillage très dense d'intercommunalités.

[1] Ibid., p. 249

Figure 6 : Pays et intercommunalités en Rhône-Alpes.



Un dialogue obligatoire en matière de transports.

Les transports en Rhône-Alpes sont marqués par la coexistence d'institutions politiques fortes, très nombreuses, aux capacités politiques et économiques variées. Ces institutions s'intéressent toutes à leur manière aux enjeux de transports : par exemple, depuis l'expérience du SOFRA, les départements s'impliquent fortement dans les problématiques de transports interurbains. L'importance des routes et des Périmètres de Transports Urbains dans le maillage régional des transports rend indispensable le dialogue entre les différentes AOT. Plusieurs éléments tendent également à imposer ce dialogue :

- La structuration du maillage d'infrastructure de transports : Si la part modale des déplacements régionaux est largement favorable à l'automobile, on note une progression des transports collectifs : la région a connu une augmentation de 20% du trafic ferroviaires inter urbains entre 1996 et 1999. En 2003, le réseau régional de transports collectifs compte 1611 millions de voyageurs/km, pour une moyenne de 91000 trajets par jour. Autre signe de cette augmentation, le trafic rhônalpin, exprimé en voyageur/kilomètre[1], connaît une augmentation entre 2001 et 2003, passant de 1800000000 à plus de 2000000000 Voyageurs/kilomètres. De nombreux interlocuteurs affirment que le ferroviaire est « victime de son succès » puisque l'augmentation incessante du nombre de voyageurs (entre 10 et 15 % par an en moyenne) rend les conditions d'exploitation très compliquées, puisqu'elles s'organisent désormais à flux tendu d'horaires et de matériels. Si le train rencontre un succès

[1] « Voyageurs-kilomètres : Unité de trafic de voyageurs, qui représente le déplacement d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre. C'est une unité multiplicative : on évoque des voyageurs-kilomètres et non pas des voyageurs par kilomètre. Ainsi, trois voyageurs qui parcourent chacun 10 km et un voyageur qui parcourt 200 km représentent au total un trafic de : 3 fois 10 + 1 fois 200 = 230 voyageurs-km. Cette unité permet de tenir compte de la distance parcourue par chaque voyageur, alors qu'en décomptant simplement le trafic en nombre de voyageurs transportés, on considère implicitement et de façon erronée qu'il est identique, par exemple, qu'un voyageur se déplace de 10 kilomètres ou bien de 1 000 kilomètres. Ici, la fréquentation d'une gare est estimée à partir des voyageurs-kilomètres qui sont partis ou arrivés dans cette gare. » Définition de l'INSEE in Tableaux de l'économie Rhône-Alpes 2004/2005

grandissant dans la région, la route reste dominante : Le réseau ferré ne représente que 6 ,5% du total de l'infrastructure de transports. Son essor dépend très fortement de ses connexions avec le reste du réseau d'infrastructure composé à 80,5% par les routes départementales. Cette situation suppose un indispensable dialogue avec les départements, dans la mesure où le report modal et l'intermodalité sont des objectifs centraux de la politique des transports du conseil régional de Rhône-Alpes.

- La concentration des problèmes de déplacements sur des périmètres ciblés : Le territoire rhônalpin est découpé en 23 Périmètres de Transports Urbains, pour autant d'AOTU. Les syndicats mixtes (SYTRAL, SMTC) et les agglomérations ont donc autorité sur des points de congestion qui constituent le cœur des problématiques du transport en Rhône-Alpes, dans la mesure où ces 23 périmètres regroupent la moitié de la population régionale[1]. Le territoire rhônalpin concentre les enjeux des transports collectifs dans une série de territoires localisés, essentiellement constitués par les aires périurbaines des agglomérations. La région, à l'instar des autres AOT souhaite agir sur ces territoires afin de développer des alternatives ferroviaires à l'usage du véhicule individuel, source de la congestion routière (problèmes de pollution, de sécurité) ce qui l'oblige à entamer un dialogue avec les diverses AOTU[2]. Le souci de coordination entre AOT est exprimé par la région dès la rédaction du SRT en 1997, en affirmant, à l'instar des autres SRT « post-Häenel », une forte volonté de dialogue et de collaboration entre AOT. Plus récemment, de nouvelles structures de coopération se répandent, dans le but de favoriser le dialogue entre AOT et l'articulation entre les réseaux. C'est notamment le cas du projet REAL[3]. Cette structure de coopération, pour le moment informelle, regroupe la région Rhône-Alpes, les départements de l'Isère et du Rhône, Le Grand Lyon, la communauté de l'agglomération Villefranche-sur-Saône, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le SYTRAL, la SNCF et RFF. Le 22 février 2005, les présidents de ces institutions posent l'acte fondateur du REAL dont l'objectif officiel est le « développement coordonné des transports en commun à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise », grâce à la mise en place du REAL.

La région, AOT parmi tant d'autres, doit appliquer et mettre en œuvre sa politique des transports, en chevauchant les territoires de multiples AOT[4], notamment en ce qui concerne les questions de report modal et de désengorgement des nœuds de transit. L'investissement de la région Rhône-Alpes en matière de transport reste tout de même largement supérieur aux investissements réalisés par les départements et les grandes agglomérations. Si on s'en tient à un comparatif entre les deux départements les plus riches de Rhône-Alpes et la Région, la différence se fait nettement sentir.

Figure 7 : Comparatif des budgets transports Rhône-Alpes/Isère/Rhône 2006 (en millions d'Euros)

Collectivité	Budget Transport
Région Rhône-Alpes	510
Département de l'Isère	135
Département du Rhône	156

Source : chiffres annoncés par les collectivités territoriales pour l'année 2006/2007

L'investissement de la région Rhône-Alpes ne peut se passer d'une coordination en matière de transports collectifs avec les autres AOT, compte tenu de la puissance des départements et des agglomérations et de la répartition floue des compétences. Les

[1] Le réseau de Lyon constitue le plus important réseau de la région, avec 250 millions de voyages annuels. Il constitue un des enjeux de congestion les plus urgents du territoire.

[2] La région Rhône-Alpes a entamé depuis peu des réflexions par aire urbaine et souhaite développer des solutions intermodales. Pour plus de détails sur les perspectives d'études fixées par la région, voir annexe 5.

[3] Réseau Express de l'Aire Urbaine Lyonnaise

[4] Départements, PTU pour les AOTU.

initiatives de coopération ne doivent pas être assimilées à la fin des tensions et des rivalités entre AOT. Le partage « modal » des compétences maintient une certaine conflictualité dans l'établissement de l'intermodalité. L'hypothèse d'un jeu de coordination gagnant/gagnant est loin d'être assurée dans la pratique, et la collaboration n'empêche pas les institutions de défendre leurs compétences et leur position dans la conduite des projets coordonnées. Les propos du président de la commission transport du conseil régional, Gérard Leras (Vert), sont révélateurs d'un affrontement inévitable entre des politiques de transports antagonistes sur un même territoire :

« Il faut faire ce qu'il faut en terme d'infrastructure ferroviaire, transports collectifs, bus, etc. il faut faire ce qu'il faut pour que les gens puissent venir dans une nouvelle capacité que l'on crée, dans le matériel sur une ligne et il faut en même temps qu'on ne fasse pas la politique contraire en facilitant les déplacements les déplacements individuels, ou en déplaçant les marchandises sur la route. C'est pour ça que le projet de rocade nord à Grenoble est un scandale, c'est parce qu'il est totalement en opposition avec nos politiques de transports en commun qui se développent par ailleurs. On mène deux politiques contradictoires, et c'est quand on mènera une, et radicalement, et au niveau des besoins, que ça marchera. »[1]

Sans caricaturer la situation[2], cet exemple pose le problème de la mise en cohérence des politiques de déplacement sur le territoire de Rhône-Alpes. La coordination et le dialogue entre AOT sont des points névralgiques de la conduite des politiques publiques de transports collectifs. La région ne peut pas échapper à ce dialogue, qui devient une des conditions du succès de sa planification et de ses initiatives.

Les grands chantiers périurbains

Les transports en Rhône-Alpes sont marqués par la coexistence d'institutions politiques fortes, très nombreuses, aux capacités politiques et économiques variées. Ces institutions s'intéressent toutes à leur manière aux enjeux de transports : par exemple, depuis l'expérience du SOFRA, les départements s'impliquent fortement dans les problématiques de transports interurbains. L'importance des routes et des Périmètres de Transports Urbains dans le maillage régional des transports rend indispensable le dialogue entre les différentes AOT. Plusieurs éléments tendent également à imposer ce dialogue :

- La structuration du maillage d'infrastructure de transports : Si la part modale des déplacements régionaux est largement favorable à l'automobile, on note une progression des transports collectifs : la région a connu une augmentation de 20% du trafic ferroviaires inter urbains entre 1996 et 1999. En 2003, le réseau régional de transports collectifs compte 1611 millions de voyageurs/km, pour une moyenne de 91000 trajets par jour. Autre signe de cette augmentation, le trafic rhônalpin, exprimé en voyageur/kilomètre[3], connaît une augmentation entre 2001 et 2003, passant de 1800000000 à plus de 2000000000 Voyageurs/kilomètres. De nombreux interlocuteurs affirment que le ferroviaire est « victime de son succès » puisque l'augmentation incessante du nombre de voyageurs (entre 10 et 15 % par an en moyenne) rend les conditions d'exploitation très compliquées, puisqu'elles s'organisent désormais à flux tendu d'horaires et de matériels. Si le train rencontre un succès grandissant dans la région, la route reste dominante : Le réseau ferré ne représente que 6 ,5% du total de l'infrastructure de transports. Son essor dépend très fortement de ses connexions avec le reste du réseau d'infrastructure composé à 80,5% par les routes départementales. Cette situation suppose un indispensable dialogue avec les départements, dans la mesure où

[1] Entretien réalisé le 30/01/2006, à Grenoble.

[2] La région « pro train », les départements « pro route », les agglomérations « pro tram ».

[3] « Voyageurs-kilomètres : Unité de trafic de voyageurs, qui représente le déplacement d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre. C'est une unité multiplicative : on évoque des voyageurs-kilomètres et non pas des voyageurs par kilomètre. Ainsi, trois voyageurs qui parcourent chacun 10 km et un voyageur qui parcourt 200 km représentent au total un trafic de : 3 fois 10 + 1 fois 200 = 230 voyageurs-km. Cette unité permet de tenir compte de la distance parcourue par chaque voyageur, alors qu'en décomptant simplement le trafic en nombre de voyageurs transportés, on considère implicitement et de façon erronée qu'il est identique, par exemple, qu'un voyageur se déplace de 10 kilomètres ou bien de 1 000 kilomètres. Ici, la fréquentation d'une gare est estimée à partir des voyageurs-kilomètres qui sont partis ou arrivés dans cette gare. » Définition de l'INSEE in Tableaux de l'économie Rhône-Alpes 2004/2005

le report modal et l'intermodalité sont des objectifs centraux de la politique des transports du conseil régional de Rhône-Alpes.

- La concentration des problèmes de déplacements sur des périmètres ciblés : Le territoire rhônalpin est découpé en 23 Périmètres de Transports Urbains, pour autant d'AOTU. Les syndicats mixtes (SYTRAL, SMTC) et les agglomérations ont donc autorité sur des points de congestion qui constituent le cœur des problématiques du transport en Rhône-Alpes, dans la mesure où ces 23 périmètres regroupent la moitié de la population régionale[1]. Le territoire rhônalpin concentre les enjeux des transports collectifs dans une série de territoires localisés, essentiellement constitués par les aires périurbaines des agglomérations. La région, à l'instar des autres AOT souhaite agir sur ces territoires afin de développer des alternatives ferroviaires à l'usage du véhicule individuel, source de la congestion routière (problèmes de pollution, de sécurité) ce qui l'oblige à entamer un dialogue avec les diverses AOTU[2]. Le souci de coordination entre AOT est exprimé par la région dès la rédaction du SRT en 1997, en affirmant, à l'instar des autres SRT « post-Häenel », une forte volonté de dialogue et de collaboration entre AOT. Plus récemment, de nouvelles structures de coopération se répandent, dans le but de favoriser le dialogue entre AOT et l'articulation entre les réseaux. C'est notamment le cas du projet REAL[3]. Cette structure de coopération, pour le moment informelle, regroupe la région Rhône-Alpes, les départements de l'Isère et du Rhône, Le Grand Lyon, la communauté de l'agglomération Villefranche-sur-Saône, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le SYTRAL, la SNCF et RFF. Le 22 février 2005, les présidents de ces institutions posent l'acte fondateur du REAL dont l'objectif officiel est le « développement coordonné des transports en commun à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise », grâce à la mise en place du REAL.

La région, AOT parmi tant d'autres, doit appliquer et mettre en œuvre sa politique des transports, en chevauchant les territoires de multiples AOT[4], notamment en ce qui concerne les questions de report modal et de désengorgement des nœuds de transit. L'investissement de la région Rhône-Alpes en matière de transport reste tout de même largement supérieur aux investissements réalisés par les départements et les grandes agglomérations. Si on s'en tient à un comparatif entre les deux départements les plus riches de Rhône-Alpes et la Région, la différence se fait nettement sentir.

Figure 8 : Comparatif des budgets transports Rhône-Alpes/Isère/Rhône 2006 (en millions d'Euros)

Collectivité	Budget Transport
Région Rhône-Alpes	510
Département de l'Isère	135
Département du Rhône	156

Source : chiffres annoncés par les collectivités territoriales pour l'année 2006/2007

L'investissement de la région Rhône-Alpes ne peut se passer d'une coordination en matière de transports collectifs avec les autres AOT, compte tenu de la puissance des départements et des agglomérations et de la répartition floue des compétences. Les initiatives de coopération ne doivent pas être assimilées à la fin des tensions et des rivalités entre AOT. Le partage « modal » des compétences maintient une certaine conflictualité dans l'établissement de l'intermodalité. L'hypothèse d'un jeu de coordination gagnant/gagnant est loin d'être assurée dans la pratique, et la collaboration n'empêche pas les institutions de

[1] Le réseau de Lyon constitue le plus important réseau de la région, avec 250 millions de voyages annuels. Il constitue un des enjeux de congestion les plus urgents du territoire.

[2] La région Rhône-Alpes a entamé depuis peu des réflexions par aire urbaine et souhaite développer des solutions intermodales. Pour plus de détails sur les perspectives d'études fixées par la région, voir annexe 7.

[3] Réseau Express de l'Aire Urbaine Lyonnaise

[4] Départements, PTU pour les AOTU.

défendre leurs compétences et leur position dans la conduite des projets coordonnées. Les propos du président de la commission transport du conseil régional, Gérard Leras (Vert), sont révélateurs d'un affrontement inévitable entre des politiques de transports antagonistes sur un même territoire :

« Il faut faire ce qu'il faut en terme d'infrastructure ferroviaire, transports collectifs, bus, etc. il faut faire ce qu'il faut pour que les gens puissent venir dans une nouvelle capacité que l'on crée, dans le matériel sur une ligne et il faut en même temps qu'on ne fasse pas la politique contraire en facilitant les déplacements les déplacements individuels, ou en déplaçant les marchandises sur la route. C'est pour ça que le projet de rocade nord à Grenoble est un scandale, c'est parce qu'il est totalement en opposition avec nos politiques de transports en commun qui se développent par ailleurs. On mène deux politiques contradictoires, et c'est quand on mènera une, et radicalement, et au niveau des besoins, que ça marchera. »[1]

Sans caricaturer la situation[2], cet exemple pose le problème de la mise en cohérence des politiques de déplacement sur le territoire de Rhône-Alpes. La coordination et le dialogue entre AOT sont des points névralgiques de la conduite des politiques publiques de transports collectifs. La région ne peut pas échapper à ce dialogue, qui devient une des conditions du succès de sa planification et de ses initiatives.

Pour illustrer la nécessité du dialogue entre AOT et les difficultés inhérentes à la division des blocs de compétences et l'imbrication des territoires d'action, citons quelques exemples emblématiques de dossiers sur lesquels l'action régionale dépend de la qualité des échanges et de la coordination avec les AOTU présentes sur ou à proximité de son territoire d'action. Si le dossier Saint Etienne/Firminy constitue la première concrétisation de l'action régionale périurbaine, les dossiers de l'Ouest Lyonnais et de l'étoile ferroviaire représentent également deux priorités du conseil régional:

- L'Ouest Lyonnais : Les lignes de l'Ouest Lyonnais[3] gérées par la région Rhône-Alpes, présentent un indéniable intérêt urbain, puisqu'elles se situent dans la périphérie immédiate des réseaux de transports urbains du PTU du Grand Lyon. Le SYTRAL ainsi que la COURLY ont donc un intérêt au développement de ces lignes. A l'est de l'agglomération, le développement des projets LEA/LESLYS[4] n'a entraîné qu'une participation résiduelle du conseil régional : contribution aux études pour le prolongement de LEA et LESLYS sur le Nord-Isère, rétrocession des emprises SATORAIL au département du Rhône en guise de contribution de la région au projet LESLYS[5]. Or, la volonté du conseil régional de développer son action périurbaine[6] suppose une participation plus conséquente de la collectivité aux projets initiés dans l'ouest lyonnais : faute de rétrocession, la région devra absolument instaurer un dialogue soutenu et efficace avec des instituions puissantes (financièrement et politiquement) tels que le SYTRAL, la COURLY ou le Conseil Général du Rhône.

- Le « bassin de vie » Grenoblois : A l'heure actuelle, l'agglomération grenobloise fait figure d'exemple de coopération interinstitutionnelle, notamment en ce qui concerne la mise en place de tarifications multimodales (Tag'o Train). La mise en place en 2001 de la Communauté de Transports[7] souligne les efforts de dialogue interinstitutionnel présents sur

[1] Entretien réalisé le 30/01/2006, à Grenoble.

[2] La région « pro train », les départements « pro route », les agglomérations « pro tram ».

[3] Lyon St Paul – Lyon Gorge de Loup – L'Arbresle et Sain Bel, Lozanne, Brignais.

[4] Double projet de tramway de l'Est Lyonnais, mené conjointement par le SYTRAL et le département du Rhône. LEA, pour Ligne de l'Est de l'Agglomération, est le projet de tramway Lyon/Mézieux du SYTRAL. LESLYS, pour Ligne Lyon - Saint Exupéry, est le projet de tramway du conseil général du Rhône. Ces deux projets empruntent le même axe ferroviaire, soit l'ancienne ligne du Chemin de Fer de l'Est Lyonnais (CFEL)

[5] Délibération n° 05.06.270 du 7 et 8 avril 2005 : « de décider la cession au conseil général du Rhône des investissements que la Région a réalisés pour SATORAIL et qui pourront être réutilisés pour Leslys : ces investissements sont valorisés à hauteur de 15 M€ et constituent une contribution nette de la Région à la réalisation de Leslys »

[6] Cette priorité prend de l'importance depuis la fin des années 1990. Inscrites au CPER 2000/2006, ces actions périurbaines aboutissent notamment sur la mise en place de responsables périurbains au sein des services transports de la région, tel Didier Roblès sur l'agglomération grenobloise.

[7] La Communauté de Transport est un dispositif de concertation réunissant la région Rhône Alpes, le SMTC et la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais et le conseil général de l'Isère. Cette structure très informelle se contente d'adresser des orientations sans pouvoir coercitif.

le territoire de l'agglomération Grenobloise. Néanmoins, cette coopération présente de sérieuses limites, concrétisées dans quelques cas emblématiques. Le choix du dimensionnement des infrastructures de la troisième ligne de tramway urbain de Grenoble a rendu impossible la connexion avec le réseau ferroviaire, empêchant la mise en place d'un projet tram-train. Le projet de tramway entre Grenoble et Moirans est rejeté par les élus du pays Voironnais, qui contestent la définition du territoire d'action de Grenoble. On note en effet des dissensions sur la définition du bassin de vie grenoblois : 26 communes pour la communauté d'agglomération, 6 de plus pour l'INSEE, et l'Agglomération, le Sud Grenoblois, le Grésivaudan, le Voironnais et la Bièvre. Pour la Région Urbaine de Grenoble. Les tensions relatives à la définition des territoires d'action et des modalités de la mise ne place des connexions entre réseaux demeurent très vives dans la région.

- La ligne Saint Etienne.Firminy : Le projet de développement du périurbain stéphanois consiste à moderniser et à électrifier l'axe ferroviaire Saint-Etienne Firminy, en vue de développer le trafic entre la vallée de l'Ondaine et St Etienne. Cet axe de 14 km de long dessert les quatre gares de la ville de St-Etienne : Châteaucreux, Carnot, Le Clapier, et Bellevue et trois gares périurbaines : la Ricamarie, Le Chambon-Feugerolles et Firminy. Cette opération, comprend deux volets, un volet « infrastructures » comprenant l'électrification et la modernisation de la section de St Etienne Chateaucreux à Firminy et un volet « gares » visant à améliorer la sécurité des traversées de voies et l'accessibilité. L'ensemble vise à utiliser du matériel roulant moderne (traction électrique), augmenter les dessertes et fiabiliser la grille horaire, amélioration le confort et la fiabilité des installations, favoriser l'accès aux voyageurs et l'intermodalité, augmenter la productivité.

Figure 9 : Répartition des financements sur le projet "modernisation ST-Etienne Firminy »

Travaux et périmètre	Etat	Région	Département Loire	StEtienne Métropole	RFF	SNCF
Infrastructures	40%	40%	10%	10%	[1]	
Gares / RFF	17%	33%	17%	17%	15%	
Gares / SNCF[2]		75%				25%
Gares / commune	17%	33%	25%	25%		

Les répartitions financières obéissent à des règles générales à la région avec les latitudes suivantes selon les projets :

- la part de RFF dans le financement des « infrastructures » et du périmètre RFF « gares » correspond au montant des investissements que les recettes supplémentaires prévisionnelles de péage pourront amortir,

- la part des collectivités locales dans le financement des travaux « infrastructures » et « gares » sur les périmètres RFF et communes sont négociées projet par projet.

Ce projet est le premier aboutissement de l'action régionale en matière de transport périurbain. Le tableau suivant synthétise l'évolution du dossier et de l'implication régionale en retraçant les grandes étapes du plan de rénovation pilotée par la région en partenariat avec St-Etienne Métropole et les communes d'accueil des gares.

[1] Au moment du lancement des études d'avant-ptojet, la participation programmée par convention de RFF s'élevait à 20%, réduisant d'autant la participation des collectivités locales (Département et agglomération). Cependant les études préliminaires et d'avant-projet ont montré une rentabilité nulle pour RFF. Conformément à la convention cadre entre RFF, l'Etat et la Région, la participation de RFF a été annulée avant le lancement de la phase Projet et des travaux.

[2] Cette répartition est définie dans le cadre d'une convention cadre passée entre la Région et la SNCF, elle s'applique à tous les travux dans les gares sur le périmètre SNCF.

Phases du projet Modernisation StE.-Firminy				Evènements en relation directe avec le projet *Les dates en italique correspondent aux délibérations du Conseil Régional*	Date	Durée (an)
RFF voie	RFF gare	Sncf	Col loc			
				CPER 94-98	/94	
				Confirmation par l'Etat et la Région d'étudier la modernisation de la ligne St-Etienne-Firminy (Volet ferroviaire du CPER)	01/98	0
Etudes préliminaires Mise au point de la méthode de travail en commun				Décision d'engager les études par la Région et l'Etat - étude commerciale (fréquentation) (Etat) - gares (Etat)	*01/99*	*1*
				- Compléments études commerciales (SIOTAS) - Concertation préalable (Etat) - Etude d'impact (Région) - Préfaisabilité technique interconnexion (Région)	*10/99*	*2*
				Parmi les actions programmées dans la convention cadre : Montant estimé axe ST-Etienne-Firminy : 34,30 M€ Planning prévisionnel : AVP début 2002 et Tvx 2002 à 2004	*02/01*	*3*
Etudes Avant-projet RFF			Emergence comité de pilotage	Choix du scénario mixte : TER + tramway d'interconnexion par l'ensemble des partenaires *Horizon 2004 : mise en service de 15 TER par jour (1par heure) en prolongation de la ligne Lyon StEtienne* *Horizon 2005-06 : tramtrain entre StEtienne Bellevue et Firminy à fréquence élevée en continuité de la ligne de tram.* Infrastructures RFF *: Répartition Etat et Région 31%, RFF 20%, CG42 et StE Métropole 9%*	*10/01*	4
				Comité de pilotage liaison StE-Firminy	07/02	
Etudes Projet ifratsructures RFF				Lancement étude Projet Infrastructures RFF	*09/02*	
				Comité de pilotage liaison StE-Firminy	01/03	5
		Etudes Avant -Projet gares sur périmètre SNCF		Lancement étude Projet gares sur le périmètre SNCF	*07/03*	
	Etudes Projet et Travaux gares sur périmètre RFF		Etudes Avant -Projet gares sur périmètre StE-Métropole	Lancement AVP Gares sur le périmètre STE-Métropole *:(aménagements d'accessibilité au pôle d'échanges et de stationnement pour tous les modes de déplacement, ainsi que l'aménagement, pour les gares multimodales, du parvis, espace tampon entre la gare et le centre ville).* *Etat 1/6, Région 1/3 CG42 ¼ et StE-Métropole ¼* Lancement Projet Gares sur périmètre de RFF : *(quai notamment et accès PMR vers gares)* *Etat, 1/6, Région 1/3 StE-Métropole 17,5% CG42 17,5 % RFF 15%*	*09/03*	
Travaux infrastructures				Lancement Travaux Infrastructures (voies) Répartition : Etat 40%, Région 40% CG42 10¨% et StE-M. 10% pour un montant total 33M€	*10/03*	*6*
		Travaux gares SNCF	Etudes Pro et Tvx halte et gares périmètre CL	Gares et haltes sous maîtrise d'ouvrage SNCF Halte périmètre Chambon-Feugerolles	*12/04*	*7*
				Gare sur périmètre Firminy Gares et haltes sur périmètre St-Etienne	*07/05*	
				Halte sur périmètre La Ricamarie	*10/05*	
				Inauguration de l'électrification de la ligne St-Etienne Firminy et mise en service d'une quinzaine de train quotidien	12/05	8
				Achèvement des travaux d'aménagement autour des gares et haltes	2006	9

Figure 10 : Déroulement du projet "Modernisation Saint-Etienne Firminy" Source analyse des délibérations de la Région Rhône-Alpes

Ce tableau illustre la complexité des arrangements opérés entre la région et l'agglomération : multiplicité et imbrication des études réalisées par les quatre principaux acteurs, succession d'études « d'avant projet » et temporalité longue (huit ans s'écoulent entre le lancement des études préliminaires et l'achèvement des travaux) marque la réalisation du projet d'électrification Saint Etienne/Firminy. Reconstituer l'histoire technique de ce projet permet de saisir concrètement les termes du jeu dans lequel s'engage la région lorsqu'elle cible son action dans une aire périurbaine. C'est dans ce contexte de négociation technique et politique que vont se développer les premiers éléments de « doctrine » régionale en Rhône-Alpes.

II. PREMIERS ELEMENTS DE DOCTRINE

En Rhône-Alpes, les transports sont le premier poste de dépense du budget régional pour 2004 avec 457,4 millions d'Euros. Nous allons évoquer dans cette partie la façon dont cette nouvelle réalité financière s'est progressivement construite, comment elle a été argumentée et légitimée par la Région, bref, comment des éléments de doctrine l'ont structurée. La progression est d'abord repérable en termes de capacité d'expertise (A). On la mesure aussi par la place qu'occupe le TER dans les priorités de la Région (B). Enfin, elle s'affirme avec les discours sur la durabilité et sur la concertation qui accompagnent dorénavant la politique des transports (C).

A. LE DEVELOPPEMENT D'UNE CAPACITE D'EXPERTISE

La région Rhône Alpes consacre depuis quelques années d'énormes investissements dans le domaine de l'expertise en matière de transports. Ces dépenses sont le symbole d'une volonté forte de développer une expertise indépendante, afin de bénéficier de la pleine compétence des transports : « *Pour exercer leurs nouvelles compétences, les collectivités doivent se doter d'une capacité d'expertise, pour le suivi et l'exploitation exercée en gestion déléguée, pour s'assurer que la définition des services rendus est adaptée à la demande et est conforme à l'enveloppe budgétaire* »[1]. Cette volonté d'expertise se traduit par un processus de recrutement progressif démarré dès 1994. Durant l'ère du SOFRA, les techniciens étaient ceux des départements. A partir 1994, un processus de recrutement de deux ans est initié afin de constituer une équipe d'experts. Trois techniciens rejoignent les services techniques du conseil régional : un ingénieur, un spécialiste marketing, un chercheur du LET. En 1996, une dizaine de personne supplémentaires sont recrutés dans le pôle transport, malgré les restrictions budgétaires en 1994. Portée par des responsables administratifs, notamment le directeur de la DGS, une volonté de développer une expertise régionale propre, avec des experts techniques mais aussi polyvalents, se manifeste dès cette période.

Une direction Transports qui s'étoffe

Mais le vrai renforcement de la DG transport débute en1999. Christine Mesurolles arrive à la tête de la DGS : cette arrivée se traduit par une politique de recrutement massif dans l'expertise des transports. Arrivent à plus de trente personnes. Ce renforcement correspond à une nécessité de développer l'expertise face à multiplication des investissements prévus dans le CPER. En parallèle, on assiste à une autonomisation

[1] CERTU, op. cit., p. 109

progressive de la Direction des Transports de la Communication et de l'Information. La DTCI est découpée en 4 pôles sous l'ère Comparini :

- Transports en Commun Régionaux (plus important avec 15 personnes)
- Etudes et Projets
- Technologies de l'information et de la communication
- Gestion.

Les effectifs actuels sont donc issus d'une politique de recrutement qui n'a cessé de gagner en intensité depuis 1994.[1]

La région Rhône-Alpes dispose actuellement d'une section d'une trentaine de personnes travaillant dans le secteur des transports (DTCI). Très peu de région dispose d'un nombre similaire de personnel. Bien entendu, la taille de la région joue dans cet effectif plus nombreux qu'ailleurs. La région a entamé dès 1997 un renforcement de ces équipes internes d'expertise en recrutant, entre autre, un deuxième responsable de l'aménagement des gares[2].

Au sein de l'administration régionale, les transports sont essentiellement l'affaire de la Direction des Transports et de l'Information et de la Communication. Les services régionaux, recomposés en 2004 se composent de six pôles généraux, eux-mêmes subdivisés en sous direction[3] :

- Ressources
- Développement personnel
- Enseignement
- Emploi formation
- Développement économique et durable
- Territoires

La DTCI est englobée dans le pôle Territoire aux côtés de la direction es politiques territoriales (DPT) et de la direction de l'Agriculture et du développement rural (DADR). Le pôle Développement Economique et Durable, regroupant les directions Emploi, Formation continue et égalité professionnelle (DEFC), Enseignement Supérieur (DESUP) et Environnement et Energie (D2E) est très en retrait sur la question des transports. Les actions économiques (tarifications sociales, abonnement travail) et environnementaux sont pilotés par la DTCI. L'expertise technique en matière de transports est concentrée au sein de la DTCI, les autres directions n'apparaissant que de façon marginale sur les dossiers transports.

Le renforcement de la DTCI correspond à la volonté de développer une capacité technique propre à la région. La DTCI concentre l'ensemble des activités transports de la région : route, fer, et études multimodales sont gérés par le service. La monopolisation des dossiers transports au sein d'une seule direction apparaît comme le corollaire de la politique de recrutement et du souci d'autonomie des experts embauchés par la région.

Programmes d'études et connaissance des trafics

La création de l'Observatoire Régional des Transports (ORTRA), géré par la DRE, témoigne également de cette volonté de créer une véritable capacité d'expertise régional. L'ORTRA, fondé dans le cadre du CPER 2000-2006, a pour objectif de développer une connaissance des transports régionaux et de procéder (à terme) à un travail de prospective, associant les différents acteurs des transports régionaux. Ce lieu de productions d'expertise régionale et d'échange entre les différents acteurs privés ou publics impliqués dans la politique régionale des transports correspond clairement à une recherche d'autonomie d'expertise. L'ORTRA publie depuis 2003 un *Atlas régional des transports*, présenté par le

[1] Dominique Bauthier, *op. cit.*, 2002.

[2] CERTU, op. cit., p. 113

[3] Voir Annexe 6, organigramme des services régionaux.

Conseil Régional comme l'instrument de base d'une compréhension des enjeux des transports en Rhône Alpes. Cette initiative symbolique est une démonstration des velléités de la région.

En termes de programmes d'études, l'observation des crédits dégagés pour la recherche dans les deux contrats de plan Etat Région est révélatrice d'une réorientation des priorités régionales, cette fois ci en matière de recherche. En 1994, la région s'engage sur 50 millions de francs dans le développement d'études. Les études sur la route l'emportent avec une enveloppe de 30 millions de franc devant le fer (10 millions) et les études dites multimodales (5 millions) et les bilans (5 millions). Le CPER 2000-2006 comporte un volet d'études sur la route de 30 millions de franc, un autre de 22,5 millions de francs sur le fer et un budget de 15 millions de franc sur l'intermodalité. Au total on arrive à 67,5 millions de franc. Outre la nette augmentation du budget de recherche que l'on peut observer et le rééquilibrage entre les études routières et ferroviaires, on note que le bilan de réalisation des études du CPER 1994-1999 souligne un échec des études sur le fer : si le taux de réalisation des études routière est de 108 %, celui du fer n'est que 71%. Quant aux études multimodales, elles ne sont financées qu'à 22%.

Compte tenu des nouvelles orientations de la région en matière de transport, les budgets consacrés aux études et au développement d'expertise propre à la région peuvent être des armes importantes de l'indépendance d'expertise de la région, avec une volonté d'équilibrage du rapport de force.

Une volonté de rééquilibrage

L'expertise, jusque-là détenue par la SNCF, ne permet pas réellement d'envisager une politique régionale des transports dans la mesure où les mécanismes de la SNCF ne sont pas adaptés à l'échelle régionale. Depuis le début de l'expérimentation, les régions n'ont de cesse de faire pression sur la SNCF et l'Etat pour obtenir une modification du système de comptabilité de la SNCF (le FC12K). Dans l'analyse de Christian Desmaris sur les conventions Région/SNCF, les relations entre la collectivité et l'entreprise monopolistique se caractérisent par un profond déséquilibre du rapport de force en faveur de l'exploitant (la SNCF) au détriment du principal (la région). La politique de renforcement de l'expertise rentre vraisemblablement dans une volonté de rééquilibrage du rapport de force, lié à une volonté plus large de posséder les instruments nécessaires à l'élaboration d'une véritable politique de transport à l'échelle régionale.

Cette rupture avec l'expertise de la SNCF est également observée par Dominique Bauthier dans son étude sur la direction des transports de la région Rhône Alpes[1]. Il dégage quelques caractéristiques sociologiques marquant les techniciens recrutés par la région entre 1994 et 1999 : leur jeunesse d'une part (une grande majorité d'entre eux sortant à peine de leurs études) et le fait qu'aucun d'entre eux ne vient de la SNCF (politique ouvertement revendiquée par la Région).

L'unité générationnelle et l'absence d'agent SNCF permettent à la région de développer un corps d'experts indépendants, en rupture avec la SNCF. L'expertise, du fait jeunesse et de l'absence d'ancien cheminot, devient moins technique et plus stratégique que l'expertise SNCF, tout en affirmant une approche technique concurrentielle à celle de SNCF. Cette compétence décalée répond à la volonté de la région de développer de véritables outils de discussion avec l'exploitant. La Région entend donc préserver sa capacité d'expertise, acquise par vagues successives.

L'acquisition d'une capacité d'expertise indépendante par la région correspond à une volonté plus large d'affirmation de l'institution régionale. Un membre des services de la région exprime cette posture adoptée par les élus régionaux et suivie par les services :

[1] Dominique Bauthier, *op. cit.,* 2002

« Une région elle a besoin de s'affirmer Aujourd'hui pour moi. La région, elle doit être forte, montrer qu'elle est crédible et doit être fort. C'est pas la SNCF ou RFF qui nous mènent, on n'est pas une fausse autorité organisatrice. Donc je trouve que c'est important et c'est important que les élus, et c'est pour ça que je trouve que la situation a considérablement changé, c'est qu'on a des élus vraiment qui veulent affirmer la région, dans le transport en particulier. Donc là-dessus, sur le politique, les choses sont claires. Sur la technique, on a des relations partenariales, faut qu'on démontre aussi qu'on est capable d'être opérationnel, de faire prendre les décision rapidement, parce qu'on doit quand même réaliser des choses dans les prochaines années. Donc là, moi je sais que je suis pas très soucieux des limites entre collectivités, mais je sais que certains disent « non, non, non c'est à la région de faire » »[1]

La méfiance de la région vis-à-vis de la SNCF, exprimée dans un soucis d'équilibrage du rapport de force dans l'expertise, révèle un premier élément de ce qu'on pourrait identifier comme une doctrine rhônalpine : Assumer pleinement la compétence des transports ferroviaires signifie en devenir l'ordonnatrice et le chef de file et donc se donner les moyens d'être leader sur ce type de dossier, et avant toute chose les moyens techniques.

B. DE L'INTERCITES AU PERIURBAIN : UN TERRITOIRE D'ACTION EN EXPANSION

Les lignes régionales, dites Train Express Régionaux, constituent l'ossature des investissements régionaux en matière de transports. Autrement dit, la région semble avoir toujours promu le TER, depuis l'origine des planifications régionales à la fin des années 1980. Pourtant, si l'objet des investissements reste le même (le TER), la stratégie de ce développement a connu un glissement significatif, correspondant à la montée ne puissance de la prise de compétence régionale : Le TER rhônalpin, classiquement borné aux liaisons entre les villes, se voient peu à peu confier des missions plus vastes, allant même jusqu'à traiter des problèmes périurbains.

Le TER comme fer de lance historique

Le TER est affiché comme la priorité de la région Rhône Alpes en matière de transport. La communication et les investissements n'ont eu de cesse de s'accroître. Christian Desmaris souligne cette priorité :

« Le budget TER est effectivement une priorité de tout premier plan en Rhône-Alpes : il est le poste le plus considérable, avec presque ¼ du budget régional total en 2002, soit 317 millions d'euros. Le budget annuel TER/habitant est le deuxième plus élevé des 7 régions expérimentatrices, à 56 euros par habitant en 2002, contre 31 en moyenne ! »[2]

Le TER est constamment mis en avant par la région depuis la prise en main de la compétence des transports. Dans un dossier spécial[3], le magazine *Rail et Transports* avait traité de la priorité de Rhône-Alpes en faveur du TER. Dans ce dossier, la Région s'efforçait de communiquer son engagement prioritaire sur cette thématique des TER, engagement renforcé par les très bons résultats obtenus, notamment dans la progression du trafic régional. En 2002, Eric Fournier, alors vice-président de la région en charge des transports, affirmait que « *la fréquentation des TER a augmenté de 30% en Rhône Alpes* »[4] entre 1997 et 2002.

Concrètement, la politique de Rhône-Alpes en direction des TER se décline sous diverses formes : modernisation du matériel roulant, amélioration de l'offre de desserte, baisse des tarifs. Sans revenir sur l'ensemble des politiques menées, on peut aussi constater les efforts faits par la Région en matière de desserte des petites gares régionales sur le réseau

---

[1] Entretien réalisé le 16/01/2006 à Charbonnières-les-bains.

[2] Christian Desmaris, op. cit., 2003, p. 149

[3] « *Rhône Alpes fait le choix du transport régional, Rails et transports* », dossier spécial, 25 décembre 2002.

[4] Ibid, p. 3

TER : en 2002, la région crée 715 000 train/km supplémentaires et s'efforce d'augmenter le nombre d'aller-retour entre les grandes villes de la région. On arrive ainsi à une cadence d'un train toutes les deux heures sur les lignes Grenoble Valence ou Grenoble Annecy. Autre exemple : entre Annecy et Valence six gares totalisent 108 arrêts supplémentaires.

Les efforts financiers en matière de renouvellement (gares, matériels) et de services ne cessent d'être plus importants. En 2002, une rallonge de 4,87 millions d'Euros est attribuée au réseau TER. Développer le réseau régional est clairement une priorité du Conseil Régional, malgré un changement de couleur politique en 2004. Pourtant l'orientation donné au développement du TER a connu une modification au cours des années 1990 : si l'augmentation des dessertes, l'amélioration du matériel roulant ou le nombre supplémentaire de trains roulants constituent le cœur de l'action régionale, il semble que la politique régionale soi passée progressivement d'une politique Intercités classique, à une politique d'agglomération plus vaste, fixée notamment sur les projets périurbains délicats.

Le projet Intercités

A l'origine de sa prise en main de la compétence des transports, le Conseil Régional avait décidé de mettre en avant la constitution d'un réseau de villes. Un rapport sur ce thème est réalisé en 1994 précisant les objectifs dans ce domaine :

« *Bien relier les villes entre elles d'une part et offrir une alternative crédible à l'usage de la voiture particulière par un réseau performant de transports collectifs d'autre part* »[1].

La priorité régionale s'est orientée vers les lignes Intercités, le but étant d'améliorer les liaisons entre les grands pôles régionaux. Dès les années 1980, l'EPR Rhône Alpes avait appuyé la liaison ferroviaire cadencée entre Lyon et Saint-Etienne. La politique de connexion était passée par de nombreux travaux d'aménagement concernant les grandes lignes régionales : Lyon/Grenoble, Lyon/Avignon, Lyon/Saint-Étienne, Lyon/Avignon, Valence/Annecy.

Le SRT affirmait explicitement vouloir « *ancrer le développement régional sur large réseau de villes* »[2]. Le réseau ferroviaire régional se devait également de comporter une dimension de désenclavement des territoires éloignés, toujours dans cette volonté d'installer un réseau performant de transports en commun, destiné à devenir une concurrent crédible de la voiture. La conclusion du SRT reprenait cette idée du réseau de villes en affirmant que Rhône Alpes disposait d'un réseau exceptionnel qu'il convenait d'exploiter correctement. Cette idée de réseau de villes a été reprise dans le CPER 2000-2006.

Une technicienne des services régionaux, arrivée en 1990, à l'origine des projets du conseil régional en matière de transports, témoigne de cette vision classique d'un réseau régional « entre les villes », qui domine les projets à l'aube des années 1990 :

« Moi mon arrivée coïncide avec l'élaboration du rapport qu'on appelait intercités. Parce que finalement la première implication des élus régionaux, sous la mandature Millon mais avec le vice président Dumas, qui avaient une sensibilité plutôt sur le routier, sachant que le compétence ferroviaire s'ouvrait, il restait un peu dans la lignée du train rapide, du train grande ligne, donc sa première demande de travail, c'était le réseau de villes, politique intercités ».

Cette orientation, souhaitée entre autre par le vice président Dumas, débouche sur la rédaction du rapport intercités, se présentant sous la forme d'étude ligne par ligne des axes intercités sur lesquels la région pouvait fixer sa politique et ses investissements. Le projet Intercités peut être perçu comme l'embryon de la politique rhônalpine en matière de transports ferroviaires, ou du moins la version minimale de l'investissement régional. C'est à partir de ce socle du réseau de ville que se développe une vision plus ambitieuse à partir de la moitié des années 1990.

---

[1] Extrait du rapport, cité par Marie Andrée Buisson, art. cit., 2001, p. 323

[2] SRT, 1997, p.18

Dépasser le projet « Intercités »

A l'heure actuelle, la structuration de la politique régionale autour du réseau de villes semble avoir été abandonnée par la région, au profit d'un projet dit « TER ». L'action en faveur du TER est similaire aux axes développés pour le projet intercités : elle passe par deux grands axes d'action, que sont une politique d'amélioration de la performance de l'offre de transport en commun et la promotion de l'usage des lignes TER. Au travers de ces grands thèmes, on retrouve toutes les priorités énoncées récemment par la région : rénovation du matériel, amélioration de la performance des transports collectifs, intermodalité, désenclavement. Dans les faits, le réseau TER s'articule autour de points semblables à ceux du projet intercités. Le glissement sémantique, allant de l'intercités au TER, traduit moins une réalité renouvelée qu'une réorientation stratégique de la politique des transports ferroviaires en Rhône-Alpes. Quelle est la nature de cette réorientation stratégique ?

Le TER, au cœur de la politique des transports en Rhône Alpes, est la base de l'action régionale en matière de transports ferroviaires, et ce depuis la fin des années 1980. Historiquement, la SNCF et les régions ont créé le système TER en 1987. L'attribution de la gestion d'une partie du matériel roulant à la région (reconnaissable par son logo) est inscrite dans les cadres fixés par la LOTI. Le TER devait dynamiser un trafic régional bien morne[1]. Les déplacements régionaux dominés par la Voiture Particulières (VP) sont menacés par d'énormes problèmes de congestion des grands axes de communication, surtout dans les agglomérations. Le fer régional devient une solution potentielle à ce problème de l'encombrement des axes de communication. Néanmoins le projet « intercités » qui structure le développement du TER en RHône-Alpes au début des années 1990, semble autocensurer la région, en limitant le développement du TER aux portes des « cités ». Le refus du rapport Intercités par le groupe écologiste symbolise le clivage existant entre une stratégie « Intercités », dominante au début des années 1990 et une velléité de débordement des prérogatives strictement régionales :

« *Par contre, autant ce rapport [le rapport Intercités], il avait été vraiment salué par tous les élus avec remerciement à l'équipe technique, et autant finalement il a été mis à la poubelle. C'est-à-dire que ça a été un échec au vote. Il n'a pas été retenu. A l'époque la droite n'avait la majorité qu'avec le groupe écolo, il y avait plusieurs tendances, je me rappelle plus bien, et eux avaient vraiment salué ça mais en constatant que c'était pas suffisant, en disant « vous ne pouvez pas travailler que sur le seul volet réseau de villes ». Et donc le document avait été rejeté, pour demander une approche globale.* »[2]

L'élargissement du cadre d'action de la politique ferroviaire du conseil régional correspond à l'abandon du SOFRA et au lancement des travaux préparatoires du SRT de 1997. Si la politique rhônalpine ne se limite plus au développement du réseau de villes, les liaisons intercités demeurent très présentes dans l'action régionale : elles en constituent la base, puisqu'on les retrouve dans l'intégralité des documents de planification à toutes les époques de la régionalisation, même si elles ne constituent qu'une des dimensions spatiales de la politique régionale. Symbole de cet élargissement, l'intérêt croissant de la région pour les questions périurbaines illustrent l'évolution de la stratégie du conseil régional.

Une action périurbaine renforcée

Il est difficile de dater avec exactitude l'origine de l'investissement régional en matière de transports périurbains. Quasi inexistants au début des années 1990, ces investissements constituent une part majeure de l'action régionale au début des années 2000. Lorsqu'on évoque l'action périurbaine du conseil régional, force est de constater que l'ensemble des aires urbaines ne constituent pas une priorité : la région concentre ses efforts sur les quatre

[1] En 1985, le trafic ferroviaire régional ne représente que 1% du trafic intérieur national (5,6 milliards de voyageurs-kilomètres sur 61,9 milliards).

[2] Entretien le 16/01/2001 à Charbonnières-les-Bains.

métropoles Lyonnaise, Stéphanoise, Grenobloise et Genevoise[1]. Les services régionaux intègrent cette donnée avec la mise ne place de responsables directement chargés des questions périurbaines de ces grandes zones

Le CPER 2000/2006 symbolise cet investissement régional dans les dossiers périurbains et la polarisation de l'action de la région autour des quatre métropoles. Le responsable du périurbain grenoblois au sein des services régionaux relate l'orientation adoptée dans le CPER :

« Dans le contrat de plan qui a été négocié et ensuite signé en mars 2000, il y avait des enveloppes dont on avait dit « on sait pas ce qu'on va faire, mais il y a un besoin d'en faire plus autour de l'agglomération pour développer le ferroviaire, pour que le ferroviaire se rapproche d'un transport collectif urbain mode lourd ». Mais il fallait qu'on regarde spécifiquement ces questions là qu'étaient pas les mêmes que les relations intercités entre les villes et donc il fallait des crédits pour moderniser les infrastructures autour des grandes agglomérations. »[2]

Le détail des projets financés dans le cadre du contrat de plan[3] révèle une priorité financière accordée aux zones périurbaines. Les investissements ferroviaires sont divisés en quatre grandes catégories d'investissements réunissant chacune une série de projet. La première catégorie est intitulée « Projets périurbains » : la région investit 403, 75 millions de Francs dans ce volet, répartis en cinq projets :

- Modernisation Saint-Étienne – Firminy : 98,8 MF (1ère phase)
- Périurbain lyonnais dont ouest lyonnaise : 83,2 MF (1ère et 2ème phases)
- Périurbain grenoblois : 83, 2 MF (1ère et 2ème phase)
- Parcs relais Lyon : 20 MF (1ère phase)
- Noeud lyonnais (dont secteur Givors et Sathonay) : 141,5 MF (1ère et 2ème phase)

Le deuxième volet d'investissement ferroviaire s'intitule « Amélioration d'itinéraires ». De nombreux projets contenus dans ce volet ressemblent à s'y méprendre à des investissements périurbains, même s'ils ne sont pas estampillés comme tels. Ce volet représente un investissement de 430,6 MF pour la région, réparti en projets :

- Sillon alpin nord
  - dont aménagement en gare d'Annecy : 6,6 MF
  - dont capacité Aix-Annecy : 28,4 MF
- Sillon alpin sud Moirans-Valence
  - dont commande centralisée Romans- St-Marcellin : 11,3 MF
  - dont doublement voie Moirans- St-Marcellin : 91,1 MF
  - dont aménagements ponctuels Gières- Montmélian : 1,9 MF
  - Electrification Moirans- St-Marcel- Valence : 103,1 MF
- Désenclavement nord Haute-Savoie
  - dont Annemasse- Evian : 39, 5 MF
  - dont Annemasse- Longeray (Bellegarde) : 31,5 MF
- Désenclavement nord Haute-Savoie
  - Annemasse- vallée de l'Arve : 12,8 MF
- Modernisation Lyon - Bourg
  - capacité Lyon - Villard : 38,8 MF
- Modernisation Lyon - Bourg : 65,8 MF

De nombreux investissements compris dans ces projets touchent directement les agglomérations Lyonnaise, Grenobloise et Genevoise. Sans être nommées « périurbaines », ces investissements touchent directement aux zones d'influences métropolitaines. Il existe d'ailleurs une certaine superposition dans l'intitulé des investissements : en effet, comment

[1] Voir annexe 5, la carte des réalisations de projets périurbains, présentée par la région au sein des comités de ligne. Les quatre aires métropolitaines y figurent parfaitement.

[2] Entretien réalisé le 16/01/2006 à Charbonnières-les-Bains.

[3] Pour avoir ce détail, voir annexe 7.

établir une distinction strict entre le périurbain grenoblois et la ligne Saint Marcellin/Moirans ?

Les deux volets restants, intermodalité et fret, ne représentent que 240 MF à eux deux : la priorité est clairement donnée aux investissements périurbains, en tout cas en ce qui concerne les projets d'aménagement et d'améliorations des conditions d'exploitations (infrastructures, gares, matériel).

Des priorités stables

En dépit de ces évolutions, il apparaît que la politique régionale est axée autour de deux priorités stables : la performance et l'attractivité. L'exigence d'amélioration de la performance est présente dans le SRT mais également dans le cahier des charges des conventions passées avec la SNCF (1997 comme 2002). On note plusieurs types d'action destinés à améliorer les performances du réseau ferroviaire :

Le renouvellement du matériel roulant : au-delà de l'image déplorable des transports que le vieux matériel peut donner à l'usager des transports, les nouveaux matériels roulants ont pour caractéristique d'être plus légers et donc moins chers. Dans son rapport d'étude, le CERTU note la capacité d'amélioration des performances que suggère un matériel roulant moins lourd qui permet d'accueillir plus de passagers et ainsi d'amortir les coûts de production, signifiant à terme une possible baisse des prix[1]. C'est notamment le cas des matériels X73500, Rhône Alpes a effectué entre 1997 et 1999 la plus grosse commande de X73500 avec 48 appareils[2]. Ce renouvellement participe aussi à une amélioration de la qualité perçue.

Le réaménagement des gares : les gares sont considérées comme les portes d'entrée du réseau TER. D'une part, la région s'engage dans des actions de rénovations sous formes de requalification et de remises à niveau. D'autre part, la région entreprend une politique d'amélioration de l'accessibilité des gares. Le référentiel des gares crée par la région représente un instrument très important pour le succès de telles améliorations. Là encore ces aménagements sont des instruments d'amélioration de la qualité perçue. Ces aménagements ont pour but de transformer les gares en zone d'interface, appuyant l'intermodalité : elles deviennent de véritables interfaces entre moyens de transports. Des gares plus accessibles permettant de passer d'un transport à l'autre plus aisément doivent renforcer l'efficacité des réseaux ferroviaires. Les efforts effectués par la région pour améliorer l'accessibilité de l'aéroport Lyon Satolas entre dans cette dynamique intermodale : créer un réseau multimodal bien relié permettant de passer d'un mode à l'autre.

Des exigences de ponctualité renforcées : Ces exigences sont inscrites dans le cahier des charges des conventions avec la SNCF. Sans reprendre en détail ces exigences, on note que la ponctualité figure en bonne place dans les contraintes imposées à la SNCF par la région. En effet, dans la convention 2002, la région installe un système d'exigences progressives vis-à-vis des questions de ponctualité : une norme de progression de l'objectif de régularité de 0.2 point par an. En 2002, la ponctualité devra atteindre un taux de 91.2% et 92% en 2006. Ce taux n'est par exemple que de 87% en PACA[3]. Dans les faits le niveau de ponctualité atteint est de 90.3%. Les efforts sont donc poursuivis dans ce sens.

Une meilleure accessibilité du territoire : alors que les EPR s'étaient vu attribuer la mission de fermer des lignes non productives dans les années 1970, les documents d'orientation des politiques régionales de transports insistent sur ce maintien d'une cohésion territoriale. Le Conseil Régional s'inscrit dans cette volonté avec conviction dans un communiqué de presse[4] datant du 3 septembre 2004 : Bernard Soulage, vice président de la

[1] CERTU, op. cit.., p. 61

[2] Ibid., p. 41.

[3] Tous ces chiffres sont tirés du mémoire de Christian Desmaris, op. cit., p. 87

[4] Les communiqués de presse cités sont en libre accès sur le site Internet de la région Rhône Alpes.

région en charge des transports affirme son soutien aux élus d'Houches et de Vallorcine luttant contre la fermeture de leur gares, et ce au nom de l'ambition de désenclavement des territoires éloignés et ruraux.

Une politique d'amélioration de la tarification : L'intermodalité est présente dans tous les documents d'orientations régionaux des transports en Rhône Alpes. Il s'agit d'un terme très en vogue qui se place en tête des objectifs à long terme de la région en matière de transports. La politique tarifaire est l'outil le plus efficace pour développer l'intermodalité. On a déjà évoqué les initiatives de tarification commune avec les agglomérations (comme le *Tag'o train*). Mais la région met également en place de nombreux abonnements : depuis 1996 avec le *Campus Pass Rhône Alpes*, mais surtout depuis 2003 avec le *Rhône Alpes transport coup de cœur* (septembre 2003), le *Rhône Alpes transport coup de pouce* (janvier 2004) *Rhône Alpes transport coup double* (septembre 2003). Ces abonnements, sans pousser particulièrement l'intermodalité, améliorent sensiblement la performance des transports en commun. A noter également que l'intermodalité est appuyée par le réaménagement des gares. Si les réalisations de projets intermodaux sont principalement concentrées autour de l'agglomération grenobloise, d'autre projets sont en cours d'accélération : la constitution du REAL par exemple aura un effet certain sur l'évolution des problématiques de billettiques intermodales sur l'agglomération Lyonnaise.

Toutes ces politiques (intermodalité, désenclavement, amélioration de qualité produite et perçue, etc.) s'effectuent dans l'objectif d'un report modal de la route vers le fer, affirmé dans le SRT et appuyé par le CPER 2000-2006.

C- UNE DIMENSION INTERNATIONALE SOUHAITEE

Le deuxième grand axe de la politique régionale en matière de transport concerne la dimension internationale. Ce n'est pas le domaine où la région possède le plus de compétences, puisqu'elle ne s'est vue attribuer par la loi SRU en 2000 que la gestion du SRV (et non celle des lignes d'intérêt national ou international). Néanmoins, Rhône-Alpes fait de son rôle international un élément central de sa stratégie en matière de transport.

Le thème est d'abord récurrent dans les textes. Les Introductions générales des deux CPER étudiés sont riches d'enseignement sur ce sujet pour leur insistance sur la dimension internationale de Rhône-Alpes. Cette stratégie a des répercussions dans sa politique des transports. On retrouve en effet le thème dans le SRT. Dès l'introduction, le document précise qu'un objectif de la politique de transport en Rhône-Alpes doit être d' « *accueillir et organiser les flux croissants mais maîtrisés de personnes et de marchandises. Il s'agit d'un enjeu particulièrement fort dans une région de transit nord-sud qui jouit d'une situation géographique exceptionnelle au croisement du grand axe européen entre Catalogne et Lombardie* »[1]. L'influence des quatre moteurs sur la politique des transports est ici très visible. Cet ancrage européen et international de la région est présent dans l'ensemble des documents traitant de la politique des transports. Le titre 8 du CPER 2000-2006 est tout aussi explicite que le SRT. Un des six objectifs généraux fixés pour les transports s'intitule « *Ouvrir la région à l'international* »[2].

Dans ce contexte, le Lyon-Turin est un projet qui est fortement mis en avant. Depuis le début du projet de ligne à grande vitesse, la Région a mis en place un impressionnant dispositif de communication. Une grande partie du site Internet est consacré au projet et à ses avancées. Le Lyon-Turin devient une sorte de vitrine de la politique régionale de transports. Lorsque l'on se penche sur ces textes de promotion, on se rend compte que la région souhaite devenir la pièce maîtresse pour compléter une mosaïque de communication européenne. Les objectifs de la ligne Lyon Turin ne sont pas exprimés en terme proprement régionaux. La région se place dans une perspective européenne voir internationale.

[1] Extrait du SRT, 1997, p. 19.

[2] In CPER 2000-2006, p. 77

Ce projet n'est pas seulement l'apanage de la région puisqu'il implique l'Etat, les autres collectivités dans la région, RFF et la SNCF. La région met pourtant en avant ce projet comme un exemple de coopération horizontale et verticale. Elle annonce un financement partagé dans lequel elle intervient à hauteur de 411,6 millions d'euros (Sur un total de 586,9 millions d'euros pour les collectivités). L'état investit également 586,9 Millions de francs, pour un total d'investissement de 3,850 milliards de francs. La Région investit le plus dans ce projet par rapport aux autres collectivités, même si elle reste un financeur minoritaire. La Région a fait le choix de s'impliquer politiquement dans le projet. Son engagement dans Le Comité pour la liaison européenne Transalpine (dit la Transalpine[1]), en fait un des promoteurs principaux de la ligne, malgré sa moindre participation financière. Aussi communique-t-elle beaucoup sur ce projet, témoignant ainsi de sa volonté de se constituer une envergure internationale.

Même si les aspirations internationales sont loin d'être la seule motivation de la région pour soutenir le Lyon/Turin (les enjeux environnementaux pèsent également), son engagement dans le projet accompagne indéniablement les prétentions transnationales affirmée depuis de nombreuses années. Dès 1988, Rhône-Alpes s'engage dans la coopération interrégionale européenne quadripartite appelées « Quatre moteurs »pour l'Europe, aux côtés des Régions Baden-Württemberg (Allemagne), Catalunya (Espagne), et Lombardia (Italie). Cette ouverture souhaitée sur l'Europe constitue un fil rouge de l'action régionale, plus ou moins visible selon les secteurs. Les transports présentent donc des traces de cette orientation.

D- LE FRET ET LE RETARD DE REALISATION DU CPER

Ce tour d'horizon permet d'identifier les zones d'ombre de la politique régionale, principalement sur deux points : d'une part la part congrue réservée à la question du fret et d'autre part le retard dans les réalisations à partir de 2003. Ces deux aspects constituent les limites des options choisies par la région Rhône-Alpes en matière de transports ferroviaires.

Comme dans l'ensemble des régions, la politique du fret est beaucoup moins développée que celle des voyageurs. On se souvient que le SRT annonçait d'emblée que le fret sera minoritaire dans ses objectifs. Le CPER 2000-2006 comporte un article court (quelques lignes seulement) sur le fret. Il stipule que l'Etat et la région aideront le développement du fret, surtout en ce qui concerne la traversée des Alpes. Le projet Lyon Turin comporte d'ailleurs un volet fret destiné, entre autre, à alléger le trafic de camion. La région propose également une activité de conseil des entreprises par l'intermédiaire du Fond Régional d'Aide au Conseil (FRAC).

Les actions en faveur du fret sont beaucoup moins développées que les actions en faveur du SRV. Dans les documents, il n'existe pas d'un investissement financier spécifiquement intitulé « fret ferroviaire ». Les investissements d'infrastructures routières et l'aménagement des pôles d'échange bénéficient certes au fret, mais la région n'affiche pas d'action spécifique dans ce domaine. Ce désintérêt de la région pour le fret au profit du transport de voyageur est perçu par les partenaires, comme par exemple l'ancien responsable des questions ferroviaires au sein de la DRE :

« Il y avait une opposition de vision entre RFF, SNCF, Etat qui avaient qui avaient le soucis de privilégier les infrastructures à usage mixte, et notamment voyageur plus fret, c'est par exemple le sillon Alpin Sud des choses comme ça, et la région qui se disait « moi je suis autorité organisatrice des TER, ce qui m'intéresse c'est les voyageurs, et donc j'entends mettre le paquet sur ce qui sert le plus directement possible les voyageurs, et si

[1] Le Comité, créé le 29 novembre 1991 et présidé par Raymond Barre, est un lobby de promotion de ligne à grande vitesse Lyon-Turin regroupant des collectivités territoriales, des entreprises, des organismes économiques, syndicaux, consulaires, des associations. La région Rhône-Alpes participe notamment au Conseil d'Orientation et de Concertation aux côtés de membres fondateurs du GIP Transalpes et du Comité pour la Transalpine.

vous voulez faire une politique pour le fret vous le ferez avec vos moyens, mais moi je considère que ce que je mets dans les infras soit cohérent avec ma compétence transport de voyageur TER » »[1].

Il est vrai que la loi SRU confie en priorité le transport de voyageurs à la région. Cependant, comme le remarque le rapport du CERTU, l'attribution des sillons va poser de nombreux problèmes de concurrence entre le fret et le TER. D'ailleurs, la Région semble se pencher de plus en plus attentivement sur cette question du fret. Les éditions 2003 et 2004 de *l'Atlas régional des transports* accordent une place croissante à cette question, en la mettant en lien avec celle de la congestion routière. De plus, le fret est mis en avant dans le projet Lyon-Turin et ce, dans le prolongement des dispositions pris par le SRT :

« Sans attendre, il faut, s'agissant du projet de liaison transalpine Lyon- Turin :
- accorder une attention prioritaire au volet « marchandises » du projet ;
- mettre en place des solutions qui permettent, sans hypothéquer l'avenir et sans attendre « l'autoroute ferroviaire », un transfert rapide et significatif des marchandises sur le rail ».[2]

Le report des marchandises sur le fer est vraisemblablement le seul projet concret de la région en matière de fret et il ne concerne que les lignes rapides. Si le fret ne semble pas constituer un axe majeur des préoccupations du conseil régional, il est intéressant de noter que les conflits entourant le projet d'axe à grande vitesse Lyon/Turin ont permis de raviver l'intérêt des élus de la majorité pour les questions de fret. En effet, les élus défenseurs du projet, au premier rang desquels se trouve le président de la commission transports, avancent comme argument principal la ligne de fret qui permettra selon eux un report modal conséquent et donc une réduction du nombre de camion traversant les alpes. Non prévu à l'origine du projet, l'instauration d'une ligne fret entre Lyon et Turin nous est présenté comme un combat du groupe écologiste par le président de la commission transport :

« C'est un dossier particulièrement difficile pour moi, parce que j'ai mené la bagarre sur l'A 51 et je continue à la mener d'ailleurs. J'ai été un farouche opposant à l'A51 et on me dit aujourd'hui « tu te bagarres contre l'A 51 et tu te bagarres pour le Lyon/Turin », et ça, c'est un petit peu pénible, parce que je pense au contraire que c'est la même bagarre contre l'A 51 et pour le Lyon/Turin. C'est la bagarre qui consiste à se donner comme objectif d'enlever les marchandises de la route et de les mettre sur le rail, c'est tout. Je me suis suffisamment battu pendant 18 ans, 20 ans contre le « tout camion », pour continuer à le faire en disant, il faut le Lyon/Turin ».[3]

Le développement du fret ferroviaire, transformé ainsi en argument politique destiné à répondre aux critiques émises sur les aspects environnementaux du projet[4], n'en devient pas pour autant une priorité régionale. Le dossier Lyon/Turin constitue à l'heure actuelle le cœur des ambitions de la région en matière de fret. Il semble que le fret ne rassemble pas les membres de la majorité régionale : si le président du groupe des verts affirme sa volonté de développer cet aspect de la politique régionale des transports, il ne s'agit pour l'instant que de pistes de négociations avec ses partenaires (surtout le PS), qui ne prennent véritablement forme dans les financements et les prospectives régionales.

La seconde zone d'ombre concerne le retard de réalisation apparu en 2003. Si l'on se base sur le dernier avis du CESR datant du 22 juin 2004 sur la réalisation du CPER 2000-2006, dans le volet transport, les projets du CPER souffrent tous d'un retard important de réalisation. Le retard concerne essentiellement des projets d'infrastructures routières, et dans une moindre mesure le volet ferroviaire. L'avis du CESR est assez lapidaire :

« Le CESR rappelle l'attachement qu'il a exprimé en février 2002 en faveur d'une responsabilisation de l'opérateur ferroviaire. Il estime qu'une évolution de son organisation peut permettre de mieux valoriser le réseau existant (par des modifications de circulation des trains, de règles d'entretien, …). Il estime cependant

[1] Entretien réalisé le 24/11/2005 à Lyon.

[2] SRT, 1997, p. 36

[3] Entretien réalisé le 30/01/2006 à Grenoble.

[4] Outre les protestations d'activistes écologistes radicaux comme le « Collectif Rhônalpin contre le Lyon/Turin » relayant les manifestations italiennes de 2005, de plus en plus de voix se font entendre contre les modalités de réalisation du projet. Ainsi, la position adoptée par la Commission Internationale pour la Protection des Alpes puis relayée par CIPRA France, datant du 16 mars 2006, émet de fortes réserves sur l'utilité et l'ampleur du projet ainsi que sur son aspect environnemental.

que les marges de manoeuvre demeurent modestes sur certains axes et qu'à plus ou moins long terme, une aggravation des retards pour dégager de nouvelles capacités de circulation risque de compromettre la mise à niveau de l'ensemble des services ferroviaires fret et voyageurs ».

De plus, le CESR signale fin 2003 qu'une seule gare est mise en travaux dans le courant de l'année (celle d'Echirolles). Il faut enfin noter que la Région ne concentre pas toute son énergie dans les CPER, les projets hors plans occupant également une place assez importante (comme par exemple l'instauration des comités de ligne). Toutefois, les avertissements du CESR soulignent le fait que le retard d'exécution du CPER risque à terme de menacer les objectifs de la politique des transports (notamment en matière de décongestion des grands axes communicants).

Au-delà du retard d'exécution, le CPER 2000-2006 semble être en décalage avec les réalités financières des projets inscrits. Ce décalage est exprimé par des membres des services de la région :

« Il y a une enveloppe, alors me demandez pas d'où elle sort l'enveloppe, à l'époque il y avait pas d'études de toute façon sur le ferroviaire, y avait rien. Les enveloppes, moi j'ai pas vu ce qui s'est passé dans le Nord Pas de Calais, je pense que c'est pareil un peu partout, elles ont été faites sur un coin de table sans études et donc on n'avait pas une réalité des coûts sur le ferroviaire, la SNCF n'avait rien comme étude, RFF venait à peine d'être crée. Donc, il y a eu ces enveloppes en disant on va mettre en place des groupes partenariaux pour essayer de voir quelle sera la meilleure oscillation de ces enveloppes, mais rien n'était garanti dans le contrat de plan, c'est des inscriptions d'enveloppe mais pas des crédits effectifs. »[1]

Ce décalage entre enveloppes du contrat de plan et réalité des coûts, se traduit par l'explosion des prévisions de dépense sur certains projets ciblés, comme par exemple la ligne Saint-Étienne/Firminy ou sur le périurbain grenoblois :

« Non seulement les coûts ont enflé dès lors que les études techniques ont été faites et les résultats communiqués et par ailleurs l'Etat se désengageait. Alors c'est vrai que sur le contrat de plan, il y a très très peu de marge de manœuvre. »[2]

Ces explosions, couplées au gel par l'Etat de nombreux crédits annoncés dans le contrat de plan, conduisent la région à signer avec l'Etat un avenant permettant l'accélération du volet ferroviaire du contrat de plan[3]. Cet avenant prévoit que l'Etat concentre ses financements sur l'axe Grenoble/Valence, la Région prenant en charge les autres axes (Lyon/Bourg-en-Bresse, Lyon/Clermont, l'étoile d'Annemasse, l'Ouest lyonnais) ainsi que l'aménagement des gares.

Si la « doctrine » Rhône-Alpes semble jusqu'à présent peu préoccupée par les questions de fret ferroviaire, les modalités d'exécution des priorités souhaitées par le conseil régional rencontrent quelques difficultés de mise en œuvre.

E. DEUX MOTS D'ORDRE OMNIPRESENTS

L'observation des orientations régionales en matière de transports nous conduit à identifier deux éléments structurant du discours régional en la matière : le développement durable et la concertation. Certes, ces notions pourraient être perçues comme de pures figures de style. Néanmoins, nous souhaitons souligner les formes de leur expression compte tenu de la place souvent stratégique qu'elles occupent dans la politique régionale des transports en Rhône-Alpes.

[1] Entretien réalisé le 16/01/2006 à Charbonnières-les-bains.

[2] Entretien réalisé le 16/01/2006 à Charbonnières-les-bains..

[3] Avenant signé le 10 juin 2005 entre le Président du Conseil régional Jean-Jack Queyranne, le Préfet de région Jean-Pierre Lacroix, le directeur régional de Réseau Ferré de France, Philippe De Mester, et par le directeur régional de la SNCF Alain Sermet,

La durabilité environnementale

Le développement du fer au détriment de la route répond en théorie à une volonté de respect de l'environnement. Depuis le début des années 1990, une nouvelle doctrine est en place : le réseau de transport régional doit être développé en harmonie avec l'environnement. Nous allons tenter de comprendre comment ce référentiel de la « *durabilité* » est apparu en matière de transport et quelle est son influence dans la politique des transports en Rhône Alpes.

Un bref rappel du contexte national n'est pas inutile. Dès 1992 et la réunion de Rio, la thématique du développement durable se diffuse. En 1997, la France adhère au traité de Kyoto. A partir de cette période, les textes nationaux d'aménagement du territoire et de politique des transports sont fortement influencés par cette thématique. La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) initiée en 1996 insiste sur la création de PDU dans les agglomérations de plus de 10000 habitants, comme mesure entrant directement dans un soucis de développement durable. Cette stratégie nationale du développement durable, toujours en 1996, est portée par Dominique Voynet lorsqu'elle propose de « *maîtriser les transports interurbains* », dans le sens d'un contrôle sur les conséquences environnementales de ces déplacements. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable de 1999 est accompagnée par une circulaire sur la prise en compte du développement durable dans les négociations des CPER. A partir de cette époque, la politique des transports est conçue dans une perspective d'aménagement plus large qui lui impose de nouvelles contraintes de cohésion et de respect de l'ensemble de l'aménagement. Cette conception d'une politique intégrée est fondamentale.

La LOADDT met en avant la notion de durabilité : dans l'article 31, il est précisé que le système de transports intérieurs doit remplir les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité, concourant au développement économique, social et durable du territoire ainsi qu'à l'expansion des échanges internationaux, européens. L'article 41 prend en compte les coûts environnementaux, la complémentarité et la coopération : sont favorisés dans les choix d'infrastructures, l'aménagement rationnel des transports combinés, la coordination de l'exploitation des réseaux, la coopération entre les opérateurs et la tarification combinée. La notion de service public est introduite pour les territoires à faible densité

Mais c'est dans la loi SRU de 2000 que les dispositions concernant le développement durable apparaissent le plus clairement comme des exigences dans les politiques d'aménagement et de transport. Le titre III du SRU s'intitule « *Mettre en œuvre une politique des déplacements au service du développement durable* ». Dans l'article 3, il est précisé que les SCOT « *présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu* ». L'article 4 reprend les mêmes termes à propos des PLU. Même si la loi SRU n'aborde pas explicitement le thème des politiques régionales, ce texte exerce une pression sur les politiques régionales :

« *Cette configuration nouvelle impose aux régions une approche renouvelée sur le fond, mais aussi un rôle particulier de partenaire omniprésent, consulté tant par l'échelon étatique que par les autres collectivités, devant de surcroît trouver sa propre voie sans empiéter exagérément sur les prérogatives de ses partenaires.* »[1]

Enfin, on peut noter que l'Etat reste vigilant quant à l'application du principe de développement durable dans les politiques régionales : « *Le développement durable sera intégrée dans la démarche, en cours, de mise en cohérence et de simplification, des différents outils de planification et d'aménagement du territoire (loi « Chevènement », « Voynet », et loi SRU). Dans cet esprit, l'évolution des schéma régional d'aménagement et de développement territorial doit intégrer plus fortement le développement durable* »[2]. Rappelons que le SRT constitue le volet transport du SRADT Rhône Alpes.

---

[1] Pierre Zembri, *La planification des transports au niveau régional*, CERTU, 2004, p. 49

[2] Extrait du dossier de presse établi pour le séminaire gouvernemental sur le développement durable le 28 novembre 2002, p. 36, cité par Pierre Zembri, op. cit., , p. 49

En écho à ce contexte politique et législatif, les problématiques environnementales progressent également au sein de l'arène politique rhônalpine. Dans *La région laboratoire politique,* Marie Andrée Buisson décrit le contexte d'émergence de la thématique de la durabilité dans les préoccupations de la région. En 1992, l'élection d'élus écologistes au sein de la majorité gauche plurielle provoque une réorientation des objectifs régionaux. Le document « *Rhône Alpes demain. Réinventons la proximité* » initié par la majorité précédente est totalement remanié : il comporte désormais une politique globale de protection de l'environnement sur laquelle s'appuie la nouvelle politique des transports. A partir de là, les majorités successives conserveront cette dimension écologique dans leurs politiques.

Et quelle place la durabilité occupe-t-elle dans les documents d'orientation régionaux ? Le SRT de 1997 évoque la question dans la partie intitulée « *La région doit faciliter le développement des transports dans un respect des équilibres sociaux, économiques et démographiques* »[1]. Le développement durable est rapidement évoqué comme un impératif de la politique des transports au même titre que le développement économique et l'équilibre démographique. De la même manière, le SRT fixe cinq grands objectifs généraux que doit combiner la politique des transports (p.29) : l'aménagement du territoire, l'équité sociale, **l'environnement**, la croissance économique et les finances publiques.

Le SRT reconnaît aussi que les transports doivent être mis « *au service d'un développement équilibré et durable des territoires* »[2]. Ce principe de durabilité est également présent dans la présentation des orientations stratégiques du CPER 2000-2006. Le CPER 2000-2006 marque également un tournant dans les objectifs de la région : même s'il ne prévoit pas d'orientations spécifiques en matière de transport et d'environnement, il consacre le titre 9 (juste après les transports) à la protection de l'environnement. Outre la constitution de parcs régionaux financés à hauteur de 160 millions de francs par la Région, le Plan 9 prévoit d'appuyer un programme d'étude conséquent sur la question du développement durable. Cette orientation symbolique démontre l'ampleur prise par les préoccupations environnementales et plus largement de durabilité dans les options politiques de la Région.

Le programme 9 comporte essentiellement des actions en direction des ressources naturelles ou l'établissement de parcs régionaux, et dispose d'une enveloppe de 36 millions de franc accordée par la Région pour « *l'observation de l'environnement et la promotion du développement durable* ». Mais la durabilité ne se réduit pas à une question environnementale et va au-delà d'un programme d'action budgétisé. La référence à la notion de durabilité constatée dans les textes nationaux et régionaux trace les contours d'un *référentiel* d'action publique. Par référentiel, nous entendons « *un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignations des objectifs*»[3]. Ce référentiel est composé de valeurs et de normes qui orientent l'action publique. Les actions en faveur du report modal, du désenclavement, ou encore les articles 5 et 7 de la LAURE concernant les transports, sont autant d'actions menées dans cette idée de durabilité, même si elles n'y font pas directement référence.

C'est sans doute dans cette perspective qu'il faut étudier la notion de « transports durables ». Marc Sauvez la décrit, par exemple, comme « des transports soucieux de préserver la qualité de vie et l'équilibre social d'un territoire, autour des valeurs de cohésion sociale, d'économies publiques, de performances économiques, de protection de l'agriculture et des espaces naturels »[4]. Force est de constater qu'on retrouve dans ces points des parentés fortes avec les actions proposées par la Région en matière de transports.

---

[1] Point B de la partie *Stratégie et Enjeux*, p.21

[2] SRT, 1997, p. 29

[3] Pierre Muller, In dictionnaire des politiques publiques, 2004

[4] Marc Sauvez, « Développement durable, mobilité et territoires », Pouvoirs Locaux n°53, novembre 2002.

Concertation et participation

Comme pour la durabilité, la thématique de la démocratie de proximité semble influencer la politique des transports en Rhône Alpes. La mise en place récente du système des comités de ligne en Rhône Alpes est un exemple de ces mécanismes de concertation des usagers qui deviennent des éléments constitutifs d'une politique publique. Signalons d'emblée que cette politique de concertation ne concerne que les services régionaux de voyageurs (les infrastructures ne sont pas concernées par ces procédés de concertation).

Premier constat : les dispositions législatives sur le processus de concertation sont beaucoup moins nombreuses et importantes que sur le développement durable. Les dispositifs de concertation sont mentionnés dès la loi LOADT, à travers les dispositions des Schéma de Services Collectifs[1]. Dans la continuité, la loi SRU du 13 décembre 2000 évoque dans l'article 124 la possibilité d'instaurer un comité des partenaires réunissant l'ensemble des acteurs de la politique des transports dans la région. Toutefois, ces dispositions concernent plus la collaboration entre AO, collectivités, acteurs privés et publics que la concertation citoyenne à proprement parler. En la matière, c'est la loi du 28 février 2002 sur la démocratie de proximité qui peut être considérée comme le déclencheur législatif de l'instauration d'un référentiel fort de la consultation locale. Dans le même esprit l'acte II de la décentralisation présente la démocratie de proximité comme un de ses principaux moteurs.

Avant les dispositions de 2002, on note que la région Rhône Alpes prend quelques légères dispositions en la matière. Dans la SRT, il est noté que la région doit favoriser les mécanismes de concertation, sans préciser aucune modalité d'application concrète[2]. Les dispositions législatives tout comme les documents d'orientations régionaux restent plutôt évasif sur ce thème de la démocratie de proximité et de la concertation citoyenne. Par concertation, la plupart des textes entendent concertation entre AO et ils se préoccupent peu des mécanismes de concertation locaux. La Région laisse l'interprétation des textes relativement libre et n'impose pas de plans spécifiques.

Après la loi SRU, la Région met rapidement en place un « comité des partenaires ». L'idée des comités de ligne émerge au sein de la région dès l'année 2001. La majorité de l'époque refuse d'installer un tel dispositif : « *Il était exclu pour la région Rhône Alpes d'instituer un dispositif de 51 comités de ligne, qui prendrait vite des allures d'usine à gaz* »[3]. Néanmoins l'idée de créer un système de consultation locale est présente. La région met en place 12 groupes territoriaux de concertation, qui correspondent globalement aux bassins d'emploi. Ces groupes réunissent les différentes collectivités territoriales, les usagers, la SNCF, etc. La Région justifie son choix en affirmant une fois encore que les comités de ligne sont « *une usine à gaz* »[4], une machinerie trop complexe pour pouvoir fonctionner correctement. L'idée des GTC renvoie à une idée de cohérence économique et géographique. Sans doute la majorité de l'époque craignait-elle aussi d'instaurer des mécanismes de concertation non maîtrisables. Toutefois on peut noter que le Conseil Régional de Rhône-Alpes adopte le principe de concertation en assemblée plénière en 2002.

Le changement de majorité semble marquer un véritable tournant dans la place accordée à la concertation au sein de la politique régionale des transports. En 2004, la Région met en place 28 comités de lignes destinés à promouvoir la gestion concertée du trafic SNCF, dans un véritable souci de démocratie de proximité. Le dossier de presse du 16/09/2004 concernant l'installation de ce système revient sur la composition et le rôle de ces comités :

> *« Ce dispositif conduira à la création de 28 comités de ligne. Chaque comité est composé :*
> - *Du Vice-président en charge des Transports ou de son représentant qui présidera le comité,*
> - *De deux autres conseillers régionaux (dont un de l'opposition),*

[1] LOADT, 1995, Chapitre 5.

[2] SRT, 1997, p. 37. Il est uniquement stipulé que la région doit « *poursuite et renforcement de la concertation* ».

[3] Rails et transports, « *Rhône Alpes fait le choix du transport régional,* », 2002, p. 1.

[4] Ibid.

- *De représentants d'usagers de la ligne, d'associations de consommateurs et d'étudiants*
- *De représentants des collectivités territoriales : maires des communes dont la gare est desservie par les liaisons ferroviaires régionales des axes concernés et intercommunalités*
- *De représentants des autorités organisatrices de transport départementales et urbaines*
- *De représentants des syndicats représentatifs des salariés de la SNCF*
- *De représentants de l'activité TER de la SNCF et de ses services locaux concernés*
- *Des chefs de projets des Contrats de Développement de Rhône-Alpes (CDRA) traversés par la ligne.*

Chaque comité est réuni au moins deux fois par an à des périodes fixées en cohérence avec le calendrier lié au changement de service. »

« Ainsi les comités de ligne ont pour objet :

- *L'expression des usagers sur les conditions d'exécution du service.*
- *La prise en considération des attentes et des besoins des participants en matière de développement de l'offre.*
- *L'information et la consultation des participants sur l'ensemble des actions que la Région organise et met en place en tant qu'autorité organisatrice du transport régional de voyageurs.*
- *La coordination des actions de la Région avec celles des autres autorités organisatrices de transport. »*

Les comités de ligne semblent témoigner d'une réelle volonté politique de promouvoir le dialogue et la concertation avec les usagers des transports et les autres collectivités territoriales (AOT ou pas).

Là où le développement durable pouvait être perçu comme une référence assez vague, sorte de trame de fond de la politique des transports, la concertation bénéficie d'actions spécifiques, ciblées, dépassant parfois les possibilités des textes nationaux et des textes d'orientation. Même le projet Lyon-Turin est marqué par la mise en place d'une concertation, que ce soit entre les acteurs institutionnels ou avec les riverains. Il faut cependant noter que la majorité des dispositifs mis en avant par l'exécutif régional depuis 2004 ne sont que des extensions et des reprises de dispositifs préexistants. Le changement en matière de concertation dans la politique des transports d'abord sur les conditions de formulation de ces grands chantiers dits *participatifs*.

Le Lyon-Turin à l'intersection

Le projet de ligne grande vitesse entre Lyon et Turin est l'occasion pour le Conseil Régional d'afficher ses choix en matière de développement durable et de concertation. C'est l'illustration parfaite de la place occupée par ces deux orientations dans cette *bonne pratique* régionale[1], ici en matière de transports. La ligne grande vitesse entre Lyon et Turin est une liaison fret/voyageur qui doit permettre la mise en réseau de 5 000 km de lignes et la desserte de 250 millions d'européens. Elle vise à améliorer les échanges entre les deux bassins économiques que sont la plaine du Pô et la vallée du Rhône. La Région est fortement impliquée dans le projet en tant que collectivité territoriale dont le territoire est concerné par le tracé. Aussi communique-t-elle beaucoup à partir de ce projet, en mettant en avant les préoccupations de développement durable et de concertation qui sont en œuvre dans le projet.

La Région insiste sur l'amélioration de la qualité du cadre de vie impliqué par le développement du transport ferroviaire transalpin : des trains plus rapides et plus nombreux permettront au fret ferroviaire de se doter d'un avantage concurrentiel face à la route, et de constituer une alternative au « tout routier ». D'après le SRT, il s'agit d'opérer le plus rapidement possible un transfert de marchandise de la route vers le fret. Le projet qui s'inscrit dans les orientations de la convention sur la protection des Alpes, contribuera également au respect des engagements pris à Kyoto et à Johannesburg : en transférant le trafic de marchandise de la route vers le rai, c'est une réduction de 360 tonnes journalières de

[1] Nous entendons par *bonne pratique,* un corpus d'impératifs régissant la conception et la mise en œuvre de l'action publique. On est assez proche de la distinction effectuée par Pierre Muller entre référentiel global et référentiel sectoriel. Par exemple La nécessité d'une concertation (référentiel global) se déclinerait dans une série de politiques sectorielles (la concertation dans le tracé du Lyon/Turin).

produits nocifs qui sera opérée. La dimension « durabilité environnementale » du projet Lyon Turin est fortement mise en avant par ses promoteurs régionaux.

Au-delà des préoccupations liées au développement durable, la région détaille sur son site Internet les consultations mises en place, à propos des tracés des lignes, frets et voyageurs. Il ne s'agit pas d'un dispositif régional au sens d'un dispositif initié par la collectivité. C'est le Préfet de Région qui dirige la consultation, avec l'aide des préfets départementaux qui répercutent les résultats de ces consultations. Lors de ces consultations, tous les acteurs de la vie locale sont invités à s'exprimer : élus, collectivités territoriales, organismes consulaires et socioprofessionnels, milieux associatifs et services de l'Etat. Ces consultations initiées en 2003 ne sont pas mises en avant par hasard : la région insiste sur le respect observé par les promoteurs du projet vis-à-vis de l'opinion des riverains et des autres acteurs impliqués et en profite pour souligner les vertus de la concertation (le tracé de la ligne à grande vitesse entre Lyon et Chambéry est arrêté depuis mars 2002).

Il faut noter que si la durabilité concerne les objectifs du projet, la concertation touche en revanche plus à sa mise en œuvre. L'affichage des priorités offert par la région sur ce dossier, s'il est observable, suscite néanmoins de vives critiques quant à la véracité des arguments avancés. Depuis le début de l'année 2006, les contestations contre le projet ne cessent de s'amplifier. Côté italien, le mouvement de protestation contre le projet TGV (TAV en Italien) Lyon/Turin, composé de militants d'extrême gauche mais également d'habitants et d'élus de la vallée de Suse, multiplie les actions depuis 1996, principalement dans la vallée où le tracé de la ligne à grande vitesse fut arrêté. Sabotages des travaux, occupations des chantiers, manifestations et autres types d'actions sont régulièrement menées par les opposants. Ces actions, parfois violentes, ont notamment débouché sur des affrontements avec les forces de l'ordre italiennes venues déloger les opposants au projet qui occupaient le site de Venaus (à 60 km de Turin), retenu comme futur point de percement d'un tunnel de 53 km. Le début de l'année 2006 fut marqué par des manifestations dans la vallée de Suse[1]. Côté français, la mobilisation semble plus modeste mais bien présente. Le « Collectif rhônalpin contre le Lyon/Turin » organisait une manifestation le 7 janvier 2006 à Chambéry afin de protester à son tour contre le projet. Cette manifestation marque la progression de la contestation en France, jusqu'alors essentiellement italienne. La contestation est essentiellement le fait de groupes écologistes radicaux, ou en dissension avec les Verts. Ces derniers contestent l'aspect « durable » du projet en présentant les risques environnementaux de la mise en oeuvre du chantier : saturation de la vallée (qui comporte déjà deux voies routières et une voie ferroviaire), risque d'extraction d'uranium naturel lors des travaux de construction, gaspillage de fonds (ils préconisent l'exploitation de la ligne existante au lieu de la construction d'une autre ligne). Des thématiques plus radicales sont également avancées par certains opposants, notamment celles liées de la décroissance et au ralentissement des échanges internationaux de marchandises. Ces opposants contestent les arguments avancés par la région Rhône-Alpes, notamment en matière de report modal : « *Les études réalisées, dont les résultats sont variables, montrent toutes que le transfert de trafic de marchandises de la route au rail sera négligeable dans un contexte d'expansion généralisée du transport par tous les moyens* »[2]. Le projet « durable et concerté » de la région devient subitement un « projet pharaonique d'autoroute ferroviaire » qui n'apportera rien aux habitants de la vallée de Suse sinon des risques sanitaires liés au nucléaire. Les polémiques environnementales entourant le Lyon/Turin illustre la manière dont le conseil régional emploie une véritable rhétorique « durable » (environnementale ou sociale) dans la justification politique de ses orientations en matière de transports, donnant par la même occasion prise aux critiques de militants plus radicaux.

[1] Salvatore Aloïse, « Des dizaines de milliers de personnes ont manifesté à Turin contre le projet de TGV transalpin », in *Le Monde* 20/12/2005

[2] Extrait de l'appel à mobilisation du « Collectif Rhônalpin contre le Lyon Turin », février 2006

.

III. LA REGION RHONE-ALPES, UN LABORATOIRE A LA FOIS CONTRAINT ET INNOVANT

Nous allons tenter dans cette troisième partie de décoder l'histoire « officielle » présentée dans les parties I et II à l'aide des entretiens réalisés auprès des acteurs impliqués et à partir de l'analyse des programmes mis en place. Il s'agit d'étudier le « laboratoire » de Rhône-Alpes, moins pour sa possible exemplarité que pour les interactions et les spécificités que son histoire révèle depuis quinze ans sur les registres imbriqués des choix techniques et de l'action politique.

La réflexion sera développée autour de trois constats :

- les fondations de la politique des transports de la Région Rhône-Alpes sont le résultat d'une équation urbaine, nationale et partisane propre au contexte des années 90 ; pour autant, les arbitrages et les engagements de l'assemblée élue en 2003 révèlent un « style » inédit caractérisé par de nouveaux jeux d'échelles et par l'affirmation d'un grand récit identitaire ;

- le développement de l'intermodalité se traduit par l'interdépendance des politiques transports des collectivités locales dans les aires métropolitaines ; alors que l'esprit des CPER insufflait une logique de projets d'aménagement communs Etat-Région, la Région Rhône-Alpes et les collectivités locales semblent élaborer leur programme respectif d'actions –cordonnées mais pas communes- dans une scène multilatérale centrée sur la ressource ferroviaire de l'aire urbaine ;

- Le renforcement des dispositifs de concertation des usagers des transports ferroviaires à partir 2004 entre en écho avec la nécessité d'un dialogue interinstitutionnel particulièrement prononcé en Rhône-Alpes ; au delà de la concertation, ces dispositifs semblent constituer un levier inédit de territorialisation de l'action du conseil régional en matière de transport, en permettant notamment à l'institution de s'incarner physiquement dans son propre territoire.

Ces trois entrées nous permettront d'insister en conclusion sur l'émergence d'un modèle régional en phasage inédit avec la population comme avec les milieux experts et les autres collectivités locales. De fortes zones d'incertitude accompagnent cette période de *différenciation régionale* marquée par de nouveaux arrangements métropolitains en formation.

A. LE STYLE RHONALPIN A L'EPREUVE DE SES INSTITUTIONS

Les deux premières parties du rapport (la chronologie des mesures et les éléments de doctrine) ont mis en évidence une montée en puissance assez linéaire de la compétence régionale sur le ferroviaire avec de nouveaux mots d'ordre sur la durabilité et la participation. Les témoignages recueillis permettent d'éclairer les permanences, les ruptures et les contradictions qui caractérisent cette phase de maturation. Le dossier ferroviaire illustre en effet un paradoxe qui semble inhérent au processus de décentralisation en France. D'un côté, les collectivités locales sont décrites comme des relais fidèles de l'appareil d'Etat. Avec la complicité des administrations déconcentrées, elles assurent la diffusion des

orientations publiques prises à l'échelon national et européen. Mais de l'autre, on les admire et les craint pour leur 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. Sur le plan analytique, nous tenterons de décoder les mécanismes de cette dualité en prenant appui sur deux notions de science politique : d'une part le *path dependence* des institutions (Pierson 2000), littéralement le *sentier de dépendance* culturel et politique qui assujettit, dans les périodes de changements, les institutions à leur histoire, et d'autre part les *tournois d'action publique* (Lascoumes Le Bourhis 1998) apparus avec la décentralisation, ces espaces de confrontation à la temporalité incertaine et aux règles du jeu sans cesse reformulées par les élites politiques et administratives. Ces deux grilles de lecture nous aideront d'une part à décrypter les solides *rails de dépendance* de Rhône-Alpes sur le dossier ferroviaire rhônalpin, et d'autre part à repérer les orientations techniques et politiques assez inédites qui se précisent néanmoins dans l'enceinte régionale depuis quelques années.

Les solides rails de dépendances du dossier ferroviaire

Selon l'heureuse expression d'un juriste connu, 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'exemple rhônalpin constitue un *laboratoire* à cet égard : il valide et infirme tout à la fois ce jugement lorsque l'on tente de procéder à la hiérarchisation des influences qui ont poussé le Conseil Régional à s'engager dans l'expérimentation sur les TER puis à s'investir pleinement dans la mise en œuvre de la compétence ferroviaire régionale par la suite. La chronologie des événements des années 80 jusqu'au début des années 2000 permet en effet de mettre en évidence la subtile connexion qui s'est établie entre des contraintes techniques et une histoire politique. Comme le remarque non sans ironie un interlocuteur, « les carrefours de décisions, dans ces années-là, ce sont de choses qui restent assez mystérieuses ! ». Pour tenter d'entrouvrir cette *boite noire* du pouvoir régional, nous procèderons en deux temps, le premier centré sur les interactions politiques qui ont permis le rééquilibrage rail-route et le second consacré à l'évolution des expertises techniques portées au Conseil Régional et à la SNCF.

Des empreintes politiques départementales et urbaines

Lors de chaque entretien, nous avons invité nos interlocuteurs à évoquer sans réserve la façon dont ils avaient perçu la montée en puissance du dossier ferroviaire dans les années 80 et 90. De cet écheveau d'informations, souvent contrastées, nous pouvons schématiquement établir la traçabilité des influences autour de trois empreintes.

Le SOFRA, un chameau à dix bosses

La première 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. C'est d'abord à Grenoble et à Lyon que cette connexion semble s'être réalisée, principalement sous la pression des gros dossiers de déplacements internes auxquels les élus urbains devaient faire face. Si la LOTI (30 décembre 1982) a symbolisé un tournant fort en obligeant la consultation des Régions pour établir les schémas régionaux de transports sur les lignes d'intérêt régional, la question du ferroviaire régional s'est d'abord invitée sur l'agenda politique rhônalpin sous la pression de ces deux agglomérations. 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 par exemple, 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. Lors du changement de majorité en 1983 dans la ville centre (avec l'élection surprise du jeune gaulliste Alain Carignon), les experts de l'agence d'urbanisme ont attiré l'attention de la

nouvelle équipe sur la potentielle explosion du périurbain (fruit de plusieurs études sans équivoque) et sur l'urgence qu'il y avait à engager une réflexion sur le désengorgement d'un centre ville en voie d'asphyxie. Le basculement du Conseil Général à droite en 1985 a accéléré cette prise de conscience et son vice-président aux transports (Charles Descours, par ailleurs président du syndicat mixte des transports de l'agglomération) a joué un rôle assez conséquent dans la première esquisse des dossiers ferroviaires pour mieux relier les villes entre elles (projet Inter-cités).

C'est dans ce contexte apparemment que l'évocation du « laser » connectant Grenoble à Voiron a servi d'élément déclencheur pour le SOFRA. Cette structure est le produit de l'équation entre des enjeux urbains et des préoccupations départementales. Selon la formule imagée d'un interlocuteur, il s'agit d'un « chameau à dix bosses » qui a permis d'imaginer une médiation régionale sur des enjeux d'agglomérations. Le maire de Grenoble –et président du Conseil Général de l'Isère- a pris l'initiative de la première rencontre inter-départementale. Sa démarche a été accompagnée et validée par les départements (hormis l'Ardèche et la Haute-Savoie) parce que ces derniers étaient particulièrement inquiets du « trou financier sans fond du ferroviaire » (entretien). Elle a été prudemment accueillie et accompagnée par la SNCF et l'Etat. Le SOFRA est apparu comme un « objet de la transition » (entretien) permettant à ces deux agglomérations, via leurs départements (et leurs conseillers généraux par ailleurs conseillers régionaux), d'initier une stratégie régionale. Même si cette empreinte initiale a par la suite été masquée par d'autres interactions politiques détachées des enjeux urbains et départementaux, elle a permis la création de la première autorité organisatrice régionale des transports en Rhône-Alpes. Un expert impliqué dans le fonctionnement du SOFRA souligne qu'il s'agissait « d'une AOT avec un petit 'a', fonctionnant vaille que vaille de façon itérative et consensuelle, et sous l'impulsion de conseillers généraux hybrides ». Néanmoins, ce premier *rail urbain de dépendance* a permis de mettre 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). La focalisation des premières mesures du SOFRA sur les conventions SNCF et le réseau inter-cités n'est qu'une facette de son activité de médiation. Le SOFRA a permis une transaction symbolique visant à déplacer certains des enjeux de développement urbain sur la scène régionale.

Le rapport Haenel en déclencheur

La deuxième empreinte est liée à la production du rapport Haenel. Cette période, très riche en bouleversements, pourrait faire l'objet d'une thèse tant son déroulement combine des influences variées. Pour éclairer schématiquement le dossier en Rhône-Alpes, il paraît nécessaire de mentionner l'empreinte personnalisée de Pierre Dumas sur cette période. Maire de Chambéry, ancien ministre et vice-président du conseil régional, cet élu a engagé les premiers plaidoyers pour un rééquilibrage entre la route et le rail. Il a incarné à ce titre un joli paradoxe politique au vu de son rôle engagé au service du développement des axes autoroutiers en France. Sur le plan politique, « ce grand monsieur plutôt visionnaire » (entretien) était un proche d'Hubert Haenel dont il partageait et soutenait la vision libérale des réformes gouvernementales. Il adhérait donc avec conviction aux principales conclusions du rapport (paru en juin 1993) sur la régionalisation du transport ferroviaire d'intérêt régional, et il a orienté clairement la rédaction de la partie ferroviaire du schéma d'aménagement et de développement « Rhône-Alpes demain. Réinventons la proximité ». Son autorité naturelle semble avoir joué un rôle décisif dans l'initiative de dissolution du SOFRA (en 1994) et dans la candidature à l'expérimentation portée par l'assemblée régionale. Rhône-Alpes possédait « un budget cheval léger, des élus créatifs grâce à la proportionnelle, (…) c'était l'époque où cette collectivité n'intéressait pas les crocodiles » (entretien). Les débats sur la stratégie de rééquilibrage étaient de nature prospective et stratégique. Aussi s'émancipaient-ils volontiers des diagnostics conservatoires des corps techniques alors solidement arrimés à l'expertise de la SNCF. En termes de *sentier de dépendance*, nous sommes ici au cœur de la problématique nationale de relance de la politique d'aménagement du territoire. Plusieurs lois valideront par la suite cette réorientation (la LOADT de février 1995, la LOADDT de juin 1999, 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 dans les enjeux de développement économique.

La politisation des débats

La troisième empreinte est plus politique. Elle mord sur la période Haenel et se prolonge jusqu'à 2003. C'est le temps des joutes partisanes au sein de l'assemblée régionale. La période est fertile en affrontements musclés et en alliances inédites. Presque malgré lui, le dossier du ferroviaire s'est révélé être un terrain propice à ces jeux de pouvoir. Ce faisant, il a aussi favorisé des controverses qui ont été à l'origine du *verdissement* de la pensée aménagiste de la Région Rhône-Alpes.

La première influence provient du mode de scrutin proportionnel pour l'élection des élus régionaux. L'assemblée élue en 1992 était présidée, comme la précédente, par l'UDF Charles Millon, mais elle n'a pas obtenu aux élections la majorité absolue. Elle s'est donc tournée vers « une série de petits groupes charnière » (entretien) pour voter les grands dossiers. La politique des transports a été au nombre de ces dossiers qui ont imposé des accords politiques. Le centre-gauche, Génération Ecologie, l'Alternative Rouge et Verte (AREV) et les Verts se sont retrouvés au cœur des tractations. Il apparaît rétrospectivement qu'ils ont profité de cette position stratégique pour influencer les débats sur le rééquilibrage rail-route. Quelques élus minoritaires ont directement pesé sur la stratégie de Charles Millon sur trois voies en particulier. D'une part, les deux partis écologistes ont éloigné la Région de ses initiatives de renforcement de l'armature en réseau du projet Inter-Cités (en rejetant notamment un rapport pourtant consensuel présenté par le SOFRA dans ce sens). Ensuite, les Radicaux de Gauche ont validé le refus de céder aux exigences sur le routier des départementalistes de l'assemblée. Troisièmement, Génération Ecologie a accentué les mesures environnementales d'accompagnement et de justification de la politique ferroviaire en formation. Cette dernière influence n'a pas été sans conséquences sur le corps de doctrine de la Région dans la mesure où les écologistes ont délibérément arrimé les négociations à la rédaction du contrat de plan (avec des incidences stratégiques que nous évoquerons plus loin). C'est vraisemblablement durant cette période que s'est produite la prise de distance avec la SNCF (peu encline à entendre le discours des écologistes), les élus communistes accentuant le divorce en dénonçant sans surprise la collusion entre la pensée libérale et la régionalisation des transports. Au final, ces différents concours de circonstances politiques ont marqué la phase d'expérimentation de la région Rhône-Alpes sur deux curseurs : la confirmation de l'équilibre rail-route malgré un lobbying très actif à droite sur la politique routière, et des controverses techniques entraînant les *partis charnière* et le Parti Socialiste à soutenir la voie de l'expérimentation.

La seconde empreinte est liée à la crise politique de 1998, à son dénouement et à ses répercussions jusqu'en 2003. Rappelons que le scrutin proportionnel a délivré pour la seconde fois en 1998 un verdict sans majorité politique. La droite et la gauche (alliée aux écologistes) se retrouvant à égalité parfaite hors des partis extrémistes, le président sortant a décidé de faire alliance avec l'extrême droite (qu'il avait pourtant malmenée lors du mandat précédent), ce qui lui a permis de conquérir les postes de l'exécutif. Cette décision a entraîné un séisme pour l'institution placée sous les feux de l'actualité politique nationale, et la crise a durablement bousculé les cartes du pouvoir régional. Au terme de 18 mois de lutte politique acharnée et très médiatisée, un nouvel exécutif de droite mais minoritaire a pris la direction de la Région jusqu'en 2003 avec le soutien tacite. De cette période mouvementée, le dossier Transports a été imprégné au sens où cet épisode a paradoxalement scellé un accord UDF-PS sur les grandes orientations décidées par l'équipe précédente. Les Socialistes ont notamment « verrouillé » les enjeux de transport en obtenant la présidence de la Commission Transports.. La présidente Anne-Marie Comparini et son vice-président aux Transports Eric Fournier ont alors défendu avec conviction et sans état d'âme les accords sédimentés par le SOFRA, le rapport Haenel et l'alliance avec les petits groupes. Dans le même temps, l'épisode a ouvert « une période de glaciation politique » où le temps n'était plus aux controverses et aux débats stratégiques sur les grandes orientations. L'administration régionale s'est trouvée callé sur des *rails* juridiques (les lois et contrats) et techniques (la SNCF et RFF). Cela nous amène à évoquer les transactions plus techniques qui ont

caractérisé cette période de transition, transactions qui ont entériné la responsabilisation croissante de la région sur le dossier ferroviaire.

Deux mondes techniques en tension

La *boite noire* de la décision politique des années 90 a eu des extensions tout autant opaques concernant l'évolution de ses instances techniques et gestionnaires. Les influences politiques présentées plus haut ont favorisé l'émergence d'une véritable direction Transports mais cette dernière a du inventer des repères administratifs et des normes de métier. Sur quelle culture professionnelle les ingénieurs et les cadres territoriaux se sont-ils impliqués dans les dossiers transports ? Marie-André Buisson a bien décrit la « dynamique d'opportunité » des cadres du conseil régional, de la SNCF et de l'Etat pour planifier ensemble la nouvelle gestion des TER (Buisson 2000). La définition de l'offre, les objectifs de recettes et l'obligation de qualité de services sont devenus, en l'espace de quelques années, des priorités techniques et des défis financiers. Pourtant, lorsque les acteurs concernés évoquent cette période, on s'aperçoit que la phase d'apprentissage a été à la fois rude et structurante.

La phase a été rude parce qu'elle a mis en évidence le gouffre culturel qui séparait les représentants de la SNCF de ceux de la Région pour envisager les nouveaux conventionnements. Une atmosphère de suspicion semble avoir marqué les premières années de négociation. L'idée même d'une expertise partagée n'avait alors aucun sens pour la SNCF tant les ressources et les critères d'évaluation des dossiers se situaient de façon univoque de leur côté. Ce déséquilibre initial est commenté par de nombreux acteurs comme une période d'incompréhensions réciproques. Les représentants de l'institution régionale l'ont parfois vécu comme un affront, déplorant que « la SNCF (ait) toujours résisté toujours et parfois de façon inadmissible » en développant « un génie particulier pour objecter sur tout ». Il est souvent reproché à la SNCF d'avoir « imposé son côté culture industrielle » (entretien) en ignorant ostensiblement les requêtes liées à des enjeux territorialisés. Le discours, côté SNCF, se veut plus positif avec le constat des nombreuses incompréhensions mais en soulignant que « L'encadrement a fini par saisir l'opportunité en comprenant qu'il allait se passer des choses ». Il faut dire que la SNCF a surtout mobilisé sur cette période en Rhône-Alpes des négociateurs « de qualité et de haut vol » (entretien). Ce faisant, elle a apparemment sous-estimé l'information et la discussion auprès des cheminots de base ainsi que le risque d'autonomisation du service Transports au sein du Conseil Régional. Ce dernier a rapidement estimé, de son côté, qu'il était préférable de développer un pôle de diagnostic et d'étude sans attache avec l'ingénierie SNCF. 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). Cette orientation va avoir des répercussions importantes, au fil des ans, sur la construction d'une compétence indépendante de la SNCF. Le monopole d'expertise de la SNCF a ainsi été rompu, discrètement mais durablement. L'irruption de RFF dans les négociations à partir de 1998 a conforté cette coupure en invitant dans les débats technico-financiers « un acteur national promoteur de la régionalisation ferroviaire » (entretien) et donc en tension permanente avec la SNCF. On peut noter à ce propos que le recrutement RFF a suivi la même logique que celle adoptée par la direction Transports du Conseil Régional : après une période initiale de mutations des cadres en provenance de la SNCF, la seconde génération de recrues a presque systématiquement porté sur des cursus extérieurs au monde cheminot.

La phase s'est aussi révélée structurante pour le Conseil Régional en termes de légitimité. 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 technico-stratégiques et financières assez audacieuses eu égard à une expertise encore balbutiante. L'ouverture prononcée du SRT sur les enjeux périurbains en fut une belle illustration. Le volontarisme de la direction Transports à la fin des années 90, dans une période de tourmente politique qui ne permettait pourtant plus de se projeter sur le long terme, est un autre exemple de l'assurance que les services techniques ont pris progressivement. Pour illustrer cette dynamique, on peut mentionner le forcing

engagé par Anne-Marie Comparini auprès des services de l'Etat au début des années 2000. Remontée contre les blocages de Bercy, la présidente a proposé de doubler la dotation régionale pour l'aménagement des gares en constatant que l'Etat traînait des pieds pour honorer ses promesses inscrites au CPER. « Cet épisode tragi-comique » (entretien) a du être finalement résolu par une intervention directe du 1er ministre de l'époque (Jean-Pierre Raffarin). En musclant résolument la direction Transports et en la soutenant dans ses ambitions stratégiques, le Conseil Régional a su inventer des solutions hybrides pour exister et pour exprimer une expertise légitime qui plaçait, *de facto*, la SNCF dans un rôle défensif.

* * *

Au cours des entretiens, un interlocuteur nous a fait remarquer qu'en matière de transports collectifs, la régionalisation avait joué dans les années 90 un rôle structurant comparable à celui du Versement Transports dans les agglomérations au début des années 80. Le parallèle est stimulant tant il fait écho à la formule citée en introduction selon laquelle la décentralisation était toujours vécue, en France, comme un *mode d'être de l'Etat*.

Pour une large part, l'étude de la *boite noire* des systèmes de décision politiques et techniques en Rhône-Alpes dans les années 90 montre une hiérarchisation des influences qui correspond à cette représentation nationale du système politico-administratif et de ses solides *rails de dépendance* sur le dossier ferroviaire. Les différents acteurs et institutions qui portent la conception républicaine de l'intérêt général sont bien présents dans le dossier, et à toutes les étapes. Pendant la période interdépartementale du SOFRA (1988-94), les diagnostics sont produits par des experts proches des grandes administrations et ils sont portés par des conseillers régionaux placés au cœur du système politico-administratif liant chaque département aux grandes administrations de l'Etat. Lors des premières années expérimentales (1994-98), les pensées aménagistes d'Hubert Haenel et leurs variations impulsées par Pierre Dumas se situent au cœur des controverses nationales des grands corps techniques sur le rééquilibrage entre le rail et la route et sur la nécessité d'organiser la planification à partir de concertations régionales plus poussées. Enfin, dans la phase de généralisation de la compétence (1998-2003), la direction Transports du Conseil Régional adopte une position légitimiste clairement centrée sur la mise en musique des orientations et directives inscrites dans les procédures contractuelles signées avec le Gouvernement et avec la SNCF.

Mais, pour une autre part croissante, la chronologie des événements révèle des dynamiques moins prévisibles et moins conformes qui semblent liées aux spécificités de l'histoire des institutions locales et aux *rails de traverse* que cette configuration d'acteurs a emprunté ou inauguré. La fidélité aux priorités de l'action publique nationale et à ses déclinaisons ministérielles a été en effet sans cesse affectée (« transformée » diront les girondins) par des systèmes de croyances et de négociations qui relèvent spécifiquement de l'histoire politique rhônalpine. Dès le SOFRA, on perçoit l'importance décisive des empreintes structurantes liées aux déplacements urbains à Grenoble et à Lyon. Ce sont ensuite les équations strictement partisanes issues du scrutin régional proportionnel qui *verdissent* le projet et qui interdisent le consensus régional classique entre les élus du Parti Communiste, la vice-présidence aux transports et la SNCF. Dans la troisième phase enfin, la fragilité politique de l'exécutif régional concourt à techniciser l'action de la Région sur des bases favorisant une démarche pragmatique et relativement autonome sur les enjeux périurbains.

Pour nécessairement subjective qu'elle soit (et donc sujette à contestation), cette reconstitution chronologique a pour intérêt de préciser l'origine intellectuelle et technique hybride des priorités publiques sur le ferroviaire en Rhône-Alpes, dans une imbrication subtile entre des influences nationales, territoriales et professionnelles. Nous allons voir dans un second temps comment ces multiples empreintes ont été intégrées lors de la phase plus opérationnelle de mise en œuvre des programmes.

L'ouverture des tournois d'action publique

Tous les témoignages concordent sur l'idée que « la belle époque du mûrissement collectif des années 90 » (entretien) avait puissamment délimité la phase opérationnelle qui s'engageait avec les années 2000. Deux changements importants ont cependant accompagné cette période : d'une part l'installation de RFF à la table des négociations et d'autre part le changement de majorité à la Région en 2003. Sur le dossier ferroviaire, la nouvelle équipe a cherché d'emblée à développer une politique qui s'inscrivait dans le prolongement et dans l'amplification des orientations déjà tracées et de ses *sentiers* précédemment décrits. Le nouveau 1er vice-président était auparavant président de la Commission Transports. Il avait coutume d'utiliser la métaphore du paquebot pour évoquer la question du virage (« le moindre changement de cap prend un temps fou » entretien). Néanmoins, si cette stratégie reposait sur un corps de doctrine établi, elle s'est singularisée par un *tempo* résolument concurrentiel et par un style de communication beaucoup plus offensif que par le passé. Le *tempo* est devenu concurrentiel parce que la Région a utilisé le dossier Transports pour promouvoir une pensée aménagiste centrée sur l'articulation entre les « territoires de projet » de Rhône-Alpes. Le style de communication s'est révélé offensif au sens où la question des déplacements est devenue le fer de lance des ambitions régionales en matière de concertation, en direction des usagers et en faveur du développement durable. En termes analytiques, ces orientations illustrent le processus d'ouverture que la régionalisation va favoriser. Le *tournoi* régional a permis dans cette période à différents groupes d'intérêts et institutions de spécifier et d'argumenter publiquement leur conception du bien commun. Nous traiterons la question sur deux curseurs de l'action publique décentralisée : d'une part les changements et les articulations d'échelles qui s'opèrent dans la mise en œuvre des politiques publiques, et d'autre part le *grand récit* que la Région invente alors pour symboliser les changements d'orientation en formation.

Enjeux et jeux d'échelle

En Alsace, une région souvent citée pour sa démarche pilote en matière de politique des transports, on nous a rapporté que son président Adrien Zeller avait coutume de dire dans les années 90 que la collectivité régionale devait « faire mieux et plus en faisant autrement ». Plusieurs éléments montrent qu'en Rhône-Alpes, ce souci de « faire autrement » a servi de fil conducteur à la nouvelle équipe, la conduisant à focaliser une grande partie de son énergie d'une part sur les enjeux spécifiquement régionaux qui motivaient son intervention en matière de transports et d'autre part sur les jeux d'articulation et de rééquilibrage qui lui incombaient dans sa politique de contractualisation avec de grands territoires (les *CDCRA* et les *CLD*). Les entretiens permettent de constater que la Région a décidé de concevoir les *tournois* d'action publique au filtre de ces deux question d'échelle : d'une part donner à l'expertise de ses services une assise explicitement régionale et d'autre part s'attaquer aux disparités et aux concurrences que sa politique territoriale générait en faveur des « territoires de projet ».

Une focale résolument régionale

Rappelons d'abord qu'en prenant le pouvoir, la nouvelle équipe a élaboré un organigramme qui opérait une « réorganisation musclée de ses services » (entretien) avec une nouvelle répartition en six *pôles*. La question des transports a été partagée, au sein du pôle *Territoires*, en deux directions : « Transports et Technologies de l'Information » et « Politiques territoriales ». Chaque direction a été chapeautée par un élu de référence, les transports héritant du 1er vice-président, le socialiste Bernard Soulage, et les politiques territoriales de l'élu écologiste Didier Jouve, 3ème vice-président. La commission transports a été placée sous la présidence d'un autre élu écologiste, le porte-parole des Verts Gérard Leras. Enfin le poste de direction du pôle Territoires a été confié à un ancien haut fonctionnaire de la DDE, « recruté au mercato de l'automne 2004 » et connu à la fois pour ses affinités à gauche et pour sa forte implication dans les enjeux d'aménagement et d'urbanisme au niveau nationale (loi SRU) et dans la région lyonnaise (PDU, ENTPE). Ce contexte résume à lui seul la volonté politique qui a présidé à cette réorganisation des services : la question

des transports a été considérée par le nouvel exécutif comme l'un des fers de lance de la politique régionale. Sa densité en élus et hauts fonctionnaires de premier niveau a signifié aux autres services et aux partenaires de la Région « la ferme volonté d'une reprise en main des services techniques » (entretien). Le *credo* énoncé par plusieurs interlocuteurs (« passer à l'opérationnel et au temps de la décision », « changer de pas et de *tempo* ») reflète clairement cette mise sur agenda politique du dossier transports, et ce à tous les niveaux de l'administration.

L'équipe de Jean-Jacques Queyranne a en quelque sorte *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 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 régionale (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 mécaniquement dans les *tournois* dans lesquels la Région s'est engagée (quand elle ne les a pas, le plus souvent, initiés) avec l'Etat, la SNCF, RFF et les autres collectivités locales. Le *problème des transports* n'est pas traité de la même façon selon qu'il est conceptualisé depuis un territoire, depuis un service ou depuis une profession.

Un chargé de mission nous a rapporté à cet égard une anecdote qui illustre parfaitement ce changement de focale. Représentant à titre technique la Région dans une rencontre départementale tendue, il s'est retrouvé assez désemparé lorsque le président d'une grande agglomération l'a publiquement interpellé pour qu'il énonce la stratégie politique de l'institution régionale. Les agents de la Région avaient développé des réflexes professionnels dans les précédentes mandatures qui privilégiaient un positionnement d'abord technique et essentiellement référé à des normes de métier. La nouvelle équipe a brutalement tracé un autre cap, une autre méthode, ce qui n'a pas été sans tensions et affrontements au début. Le virage a été d'autant plus marqué que la rivalité entre les Socialistes et les Verts (« contraints de gouverner ensemble » entretien) a parfois provoqué des surenchères idéologiques. En témoigne pour partie le mouvement de grève à l'automne 2005 au sein des services régionaux suivi par 50% du personnel (« une première dans l'institution » entretien) pour dénoncer « une politisation parfois insupportable » (entretien). Un interlocuteur résume plusieurs témoignages en soulignant que les nouveaux élus « avaient du mal au départ à faire la distinction entre notre analyse et leur décision » et qu'ils « s'étaient sans doute trop immiscés dans l'éclairage technique ». Un élu reconnaît des maladresses « dans l'euphorie de la victoire » tout en constatant que l'équipe « arrivait après une époque de forte autonomie de l'administration, avec des services qui avaient appris à se débrouiller tous seuls ».

Parallèlement, la logique croissante des *tournois* n'a pas vraiment été favorable en Rhône-Alpes aux priorités techniques défendues par les administrations de l'Etat. Le préfet de Région est certes resté un acteur de premier plan dans les grands accords stratégiques, mais le syndrome du *payeur-décideur* a progressivement marginalisé les DDE et la DRE sur tous les dossiers controversés des années 2000. C'est sans doute aussi le déficit en pensée spécifiquement régionale qui a handicapé les services de l'Etat, après l'annulation des schémas de service des transports et la répartition souvent trop cloisonnée des missions entre l'Equipement, l'Environnement, l'Agriculture et l'Aménagement du territoire. Notons enfin que la focalisation sur les enjeux régionaux a aussi touché, par contamination ou par incubation, bon nombre des experts du ferroviaire en Rhône-Alpes. Ce phénomène s'est réalisé par le jeu mécanique du *tourniquet* des postes et fonctions d'une institution à l'autre. Nous avons identifié (partie suivante) une étonnante mobilité des cadres entre la Région, l'Etat, la SNCF, RFF et les autres collectivités locales. Il semble (hypothèse qu'il faudra confirmer) que les transferts ont souvent joué au bénéfice de la *cause régionale* dans la mesure où c'est la Région qui a provoqué ces transferts (que ce soit à son profit pour consolider son corps de doctrine et à celui d'autres institutions cherchant à anticiper cette nouvelle orientation). La position de RFF mérite à cet égard la plus grande attention dans la mesure où cette administration a accompagné les mutations des normes de métier à la fois en interne (au sein du monde cheminot) et en externe (dans les négociations avec la Région, les

Départements et les agglomérations). Souvent décrits comme « les rabats joie de service » (entretien) et redoutés pour leurs outils implacables de calcul et d'évaluation, les chargés de mission de RFF ont parfaitement intégré les règles du *tournoi* régional. Il faut dire que l'histoire de leur institution a correspondu avec le processus de régionalisation des TER. Un interlocuteur nous a confié de façon imagée que RFF avait « patiemment pris d'assaut le mur de Berlin de la SNCF » en démontrant que « la bête n'était pas sans prise ». En Rhône-Alpes, cette stratégie s'est réalisée sans conflits ouverts (ce qui n'a pas toujours été le cas ailleurs) et avec un souci réel de trouver des compromis. A la fois « appendice de l'Etat et entreprise », la structure s'est appuyée sur des compétences nationales mais elle a aussi intégré 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 réussite du projet entre Saint-Etienne et Firminy).

Développement des territoires et concurrences

L'évocation du projet de liaison sur Firminy permet une utile transition avec la deuxième question d'échelle qui singularise Rhône-Alpes depuis quelques années. Rappelons d'abord que la Région connaît dans ce domaine une longue histoire. C'est en effet sous la mandature de Charles Millon qu'ont été conçus les premiers *CGD* (contrats globaux de développement transformés en *CDCRA* sous la présidence Comparini puis en *CDRA* – contrats de développement Rhône-Alpes- sous la présidence Queyranne). Ces procédures contractuelles ont préfiguré dans l'esprit la politique des *pays* généralisée en France avec les lois Pasqua puis Voynet. Pour utiliser un raccourci énoncé à la fin des années 90, on est progressivement passé de l'aménagement du territoire au développement des territoires. Rhône-Alpes a été parmi les premières régions à faire le diagnostic dans les années 80 que son intervention en matière de développement local ne serait 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. Cette philosophie d'action a connu des succès divers, notamment en raison de la forte difficulté qu'il y avait à ajuster ce découpage régional (nécessitant un accord politique local) avec d'autres découpages politico-administratifs, à la fois nombreux et fluctuants (ceux de l'Etat avec l'INSEE, les pays et les parcs naturels régionaux ; ceux des départements à l'échelon intercommunal, cantonal et intercantonal ; ceux ciblés de l'union européenne en milieu rural comme en milieu urbain ; ceux de différents ministères sur les zones dites prioritaires…). Les politiques de développement territorial n'étaient pas directement connectées à la stratégie Transports sous les présidences de Charles Millon puis d'Anne-Marie Comparini. Elles le sont devenues sous la présidence de Jean-Jacques Queyranne, reliant l'objectif du développement des territoires aux nouveaux questionnements émergents de l'explosion périurbaine.

On trouve une première expression de cette connexion dans la façon dont les politiques dites territoriales ont été réorientées. Nous avons vu que le nouvel organigramme de 2003 rassemblait dans un même pôle *Territoires* les trois directions des transports, de l'agriculture et des politiques territoriales. Le 3ème vice-président écologiste Didier Jouve (« délégué à l'aménagement du territoire, à l'animation des territoires et au développement durable ») a imprimé sur la direction « Politiques territoriales » des orientations stratégiques fortes pour que le Conseil Régional « remette en tête de gondole le développement harmonieux des bassins d'emploi et de logement » (entretien). Tous les *CLD* (conseils locaux de développement) ont été officiellement dotés d'un budget de fonctionnement (20 000 € annuels) afin de structurer leur expertise et leur capacité de négociation avec les collectivités locales, les services de l'Etat et le monde de l'entreprise. Pour Didier Jouve (interview dans *La Lettre de l'AURG* – juillet 2006), l'objectif était d'une part de « constituer un archipel des compétences à l'échelle de la Région » et d'autre part d'amorcer une réflexion de fond sur les enjeux de gestion foncière : « nous avons besoin d'un véritable Plan Marshall sur le foncier en Rhône-Alpes, faute de quoi il ne sera bientôt plus possible de parler d'aménagement du territoire ! ». Cette préoccupation assez inédite sur le foncier a aussi contaminé la direction Transports. En plus du processus de territorialisation induit par le doublement des comités de lignes (qui sera étudié plus loin), la direction a été sollicitée de façon croissante pour émettre des avis lors de l'élaboration ou la révision des SCOT. La situation est nouvelle : la

collectivité semble avoir gagner ces dernières années des galons d'expertise sur l'emploi et sur les transports en milieu rural, galons qui lui ont conféré sur certains territoires une esquisse de légitimité pour donner son avis sur des enjeux d'urbanisme. Comme le souligne un haut fonctionnaire, « on le sait depuis les CGD, il y a bien une maille de la mobilité et de l'emploi où la Région est obligée de tenir la chaîne ! (…) Nous devons traiter la ségrégation socio-spatiale comme cela a été fait par l'Etat dans les années 90 avec les contrats de villes ». L'échelle territoriale des CLD et des CDRA a été une invention qui a permis à la Région de spécifier ses interventions. Les années 2000 montrent que c'est sur le registre de l'articulation entre ces territoires, sur les tournois qui les composent et les opposent, qu'on lui demandait dorénavant de prendre position.

On trouve une seconde expression de cette progression des enjeux d'articulation sur les territoires polarisés par une métropole. Les projets d'*étoiles ferroviaires* (qui seront traités plus loin) sont une facette de cette évolution, la Région s'attachant à spécialiser des chargés de mission sur chaque territoire concerné. Le projet *REAL* (réseau express de l'aire urbaine lyonnaise) en est une autre. Il mériterait de longs développements. Nous nous contenterons ici de pointer les enjeux d'échelle que cet accord métropolitain a révélés. Premièrement, il ne s'est pas agi d'un projet périurbain comme les autres dans la mesure où sa naissance n'a pas procédé de volontés politiques locales. C'est un accord au sommet : il a scellé une entente entre les présidents de la Région et du Grand Lyon au départ, auxquels se sont par la suite associés sept présidents (représentant 2 conseils généraux, 2 autres agglomérations, un syndicat de transports, la SNCF et RFF). Deuxièmement, le REAL a validé une *charte d'intentions* sans qu'aucun engagement financier ne soit énoncé. La formule est assez inédite. Elle a incité par exemple le Conseil Général de l'Isère, par précaution, à voter officiellement une délibération favorable mais en accompagnant le dossier de la mention « sans incidence financière ». Troisièmement enfin, ce projet a listé une série d'actions concrètes planifiées sur le moyen terme et dans quatre domaines : le cadencement de la desserte ferroviaire régionale, la modernisation des gares, l'amélioration de leur accessibilité et la généralisation des services multimodaux. Autrement dit, son opérationnalité a été manifeste mais elle est restée suspendue à des *rounds* de coordination nécessitant beaucoup d'ajustements et inscrits sur des temporalités incertaines. Il est naturellement trop tôt pour évoquer la portée de cet étonnant pacte des 9 présidents, contrat incongru mais typique de la *gouvernance urbaine* des années 2000. On peut seulement souligner les évolutions que le REAL préfigure sur le fonctionnement des tournois métropolitains : le projet indique en premier lieu que l'approche globale et volontariste sur les enjeux de transports n'a été possible qu'en raison d'une impulsion politique portée par quelques grands leaders politiques locaux ; il montre en second lieu que la logique des frontières politiques et administratives est résolument bousculée par cette formule dans laquelle les compétences et les responsabilités des uns et des autres se trouvent inextricablement imbriquées.

Un grand récit en formation

Le second curseur de l'action publique décentralisée que révèle l'étude en Rhône-Alpes sera évoqué beaucoup plus brièvement. Il concerne le *grand récit* que la Région a tenté de construire pour communiquer sur les changements d'orientation qu'elle impulsait ou qu'elle appelait de ses vœux à partir de 2003. Lors des entretiens, un expert transport nous a confié : « On doit avancer de façon globale, j'en suis maintenant convaincu même si je me suis longtemps moqué de toutes les belles paroles sur la transversalité ». Le propos illustre, en science politique, la difficulté qu'il y a à identifier la phase au cours de laquelle 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, contribué à ce réenchantement du monde en fixant des caps, en définissant des priorités, en affichant des hiérarchies de valeurs aussi. 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) ne sont plus identifiés comme

détenant le monopole de l'expertise pour traduire les *problèmes* de société en *solutions* de politiques publiques. Le domaine des transports ferroviaires illustre parfaitement cette période d'incertitudes au cours de laquelle de nombreux acteurs refusent ou contestent les diagnostics unilatéraux de la SNCF. Le projet Lyon-Turin et le dossier du financement des trains interrégionaux sont deux exemples médiatisés de cette évolution. Les arguments techniques continuent à constituer, en surface, les points de désaccords entre les protagonistes de ces deux controverses. En revanche, le cas des orientations proposées par la Région Rhône-Alpes sur les TER apparaît beaucoup plus difficile à appréhender par les milieux techniques parce que la Région communique moins sur des choix techniques que sur des idéaux et des valeurs. En science politique, cette évolution est décodable à l'étude des *récits de politiques publiques* qui rendent les problèmes sociaux compréhensibles et accessibles à l'action humaine (Radaelli 2000).

Dès sa création, la Région Rhône-Alpes a toujours construit 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. L'équipe de Jean-Jacques Queyranne a inauguré un *style de politique* se rapprochant plus, 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 a mis en avant « l'éco-région citoyenne », ce qui constitue une rupture de style qui mérite attention. L'institution choisissait ainsi de ne pas limiter sa communication au statut de région innovante et performante, elle revendiquait 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 avait deux cibles. La première était d'ordre politique : dénoncer un « Etat bloqué » incarné par un Gouvernement qui avait refusé de donner aux Régions les moyens de leurs nouvelles compétences dans la réforme sur l'Acte II de la Décentralisation. La seconde était d'ordre plus symbolique : diffuser 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 a régulièrement été cité en exemple pour alimenter des plaidoyers d'efficacité (le cadencement, les nouvelles rames…), il a aussi alimenté 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 »).

* * *

En Rhône-Alpes, la régionalisation a effectivement favorisé un processus d'ouverture dans la façon dont les *tournois d'action publique* ont permis à différents groupes d'intérêts et institutions de spécifier et d'argumenter plus publiquement leur conception du bien commun. D'une part, des jeux d'échelles se sont produits, avec une focale régionale plus prononcée et des articulations concurrentielles entre les grandes mailles du territoire rhônalpin. D'autre part, le *grand récit* que la Région a cherché à inventer fait écho à un *style de politique* appuyé sur des repères de souveraineté et de citoyenneté.

B- ENJEUX, ADAPTATION ET APPRENTISSAGE DANS LES METROPOLES

Le développement de l'intermodalité se traduit par l'interdépendance des politiques transports des collectivités locales dans les aires métropolitaines. Assumant seule la charge et l'organisation du fonctionnement des transports ferroviaires régionaux et définissant avec l'Etat les principaux investissements dans le cadre des CPER, l'on peut s'interroger sur la façon dont la Région Rhône-Alpes collabore avec les collectivités locales qui sont nombreuses à exercer des compétences relatives aux transports et à la mobilité. Les métropoles cumulent l'enchevêtrement des réseaux avec des situations critiques de saturation de voies de communication et de préoccupations environnementales. Après avoir

précisé l'importance de l'échelle métropolitaine pour la mise en œuvre de l'action régionale ferroviaire et décrit la faible marge de manœuvre de la Région, nous étudierons les programmes d'investissement et les opérations pilotées par la Région sur trois terrains métropolitains : autour des villes de St-Etienne, Grenoble et Lyon.

Chaque métropole est considérée comme un système composé d'un terreau complexe géographique, politique et réticulaire et d'acteurs locaux avec lesquels la Région interagit pour mettre en œuvre les objectifs qu'elle se serait fixés avec ses partenaires opérationnels – eux aussi extérieurs à la métropole-. Nous verrons que ce modèle mérite d'être profondément nuancé.

L'action régionale dans les métropoles : des enjeux partagés et une dépendance assumée

La Région Rhône-Alpes inscrit le développement de l'offre de TER dans des objectifs d'aménagement solidaire du territoire, de développement économique et d'amélioration de la qualité de vie des rhônalpins. Elle préconise une intermodalité dans les aires urbaines. Avant d'expliquer pourquoi les projets ferroviaires sont à la merci des collectivités locales, attardons nous sur les enjeux territoriaux qui impactent autant les politiques de transports des collectivités locales des métropoles que l'action de la Région.

Les aires urbaines : un territoire d'action essentiel pour la Région

Parmi les trois portées des déplacements des usagers du réseau TER que sont les rabattements sur les TGV, les déplacements inter-cités rhônalpines et les trajets périurbains, ces derniers constituent la plus forte croissance en volume. Effectivement, l'essentiel des voyages sur les lignes inter-cités[1] correspond à des déplacements périurbains[2]. Ils se concentrent dans les 4 principales aires urbaines : Lyon, Grenoble, Saint-Etienne et Genève, dont l'extension périurbaine s'effectue essentiellement sur le territoire rhônalpin.

La croissance démographique conforte cette tendance pour les aires urbaines de Lyon, Grenoble et Genève, elle concerne aussi les aires urbaines secondaires de ce que la rhétorique des délibérations du Conseil Régional nomme désormais le Sillon Alpin (cf figure 1). La périurbanisation qui s'opèrent plus fortement en limite de ces aires urbaines dynamiques (cf. carte 2) laisse augurer une croissance des déplacements domicile-travail et domicile-études de longue-distance pour lesquels le train s'avère plus attractif que le bus qu'il soit départemental ou urbain.

[1] « Lyon-Bourg » ou « Grenoble-Valence » par exemple.

[2] La ligne Lyon-Grenoble en est l'illustration la plus aboutie : l'essentiel des voyages se font entre Lyon et Bourgoin-Jallieu d'une part , et entre Rives et Grenoble d'autre part.

Figure 11 : Carte population et variation de la population dans les principales aires urbaines de la Région Rhône-Alpes Source AURG

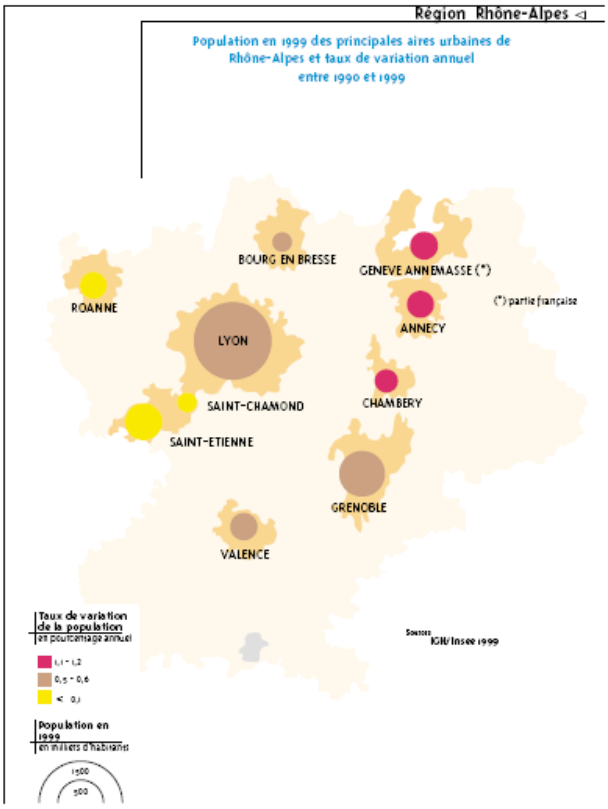
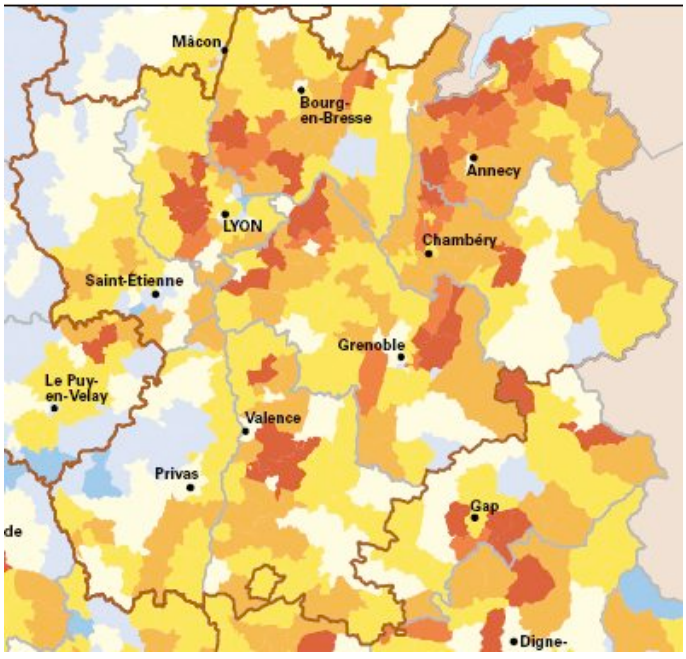


Figure 12 : Carte évolution de la population par canton Source : Atlas régional des transports de Rhône-Alpes 2004



La forte croissance de la fréquentation TER en 2004 et 2005 (+ 12% annuel faisant suite à une croissante de 6% les années antérieures) a accentué la saturation en particulier l'accès ferroviaire des agglomérations lyonnaise et grenobloise. « *Lors des comités de lignes, les voyageurs nous ont fait remonter les difficiles conditions dans lesquelles il leur arrive de voyager en heure de pointe. C'est pourquoi, dans son rôle d'autorité organisatrice des services TER rhônalpins, la*

Région Rhône-Alpes a décidé de mettre en place, dès le 28 août prochain [2006-ndlr], des solutions pour faire face à cette hausse exceptionnelle de la fréquentation en ciblant les points les plus difficiles »[1]. Les 45 trains quotidiens circulant aux heures de pointe qui ont bénéficié d'une augmentation de leur capacité à partir du 28 aout 2006 concernent tous Grenoble et Lyon. Ces dernières dispositions s'ajoutent à des efforts substantiels d'augmentation des capacités dans ces zones depuis l'engagement initial de la Région sur le volet ferroviaire.

Depuis une dizaine d'années, l'augmentation des capacités et des performances s'est effectuée selon trois domaines complémentaires :

-le matériel roulant : parallèlement à la réaffectation du matériel roulant de la SNCF pour mieux l'adapter à la fréquentation des différentes lignes, la Région s'est engagé d'une part dans l'acquisition de nouveau matériel (des automotrices thermiques de grande capacité et des trains électriques à deux niveaux) dont la livraison prend plusieurs années, et, d'autre part, dans la rénovation accélérée de véhicules SNCF dont la durée avoisine l'année.

- les voies de chemin de fer (infrastructure) : la Région finance Réseau Ferré de France pour l'électrification d'axes (St-Etienne-Firminy), le doublement de voie (Moirans-Romans entre Grenoble et Valence ….) et d'autres aménagements permettant d'augmenter le nombre et la vitesse des trains. Son action dépend de ses partenaires opérationnels (RFF pour la maîtrise d'ouvrage et SNCF pour la maîtrise d'œuvre et éventuellement de l'Etat pour le cofinancement).

- l'accessibilité au réseau TER via les gares et les haltes ferroviaires : les actions dépendent de RFF pour les quais, de la SNCF pour les gares en tant que bâtiment et des collectivités locales pour l'aménagement des espaces publics autour des gares. Le « programme régional gare » du CPER couvre les 44 plus importantes gares. Le dispositif « Contrat d'Aménagement des gares », hors CPER, concerne les autres gares et haltes-ferroviaires : la Région propose un cofinancement et une ingénierie (procédures de copilotage, cahier des charges types …) pour des projets d'initiative communale ou intercommunale.

Le premier domaine n'est pas ancré dans le territoire : le matériel nouveau ou rénové est affecté en relation avec la SNCF à chaque renouvellement biannuel des horaires du TER. Les deux derniers domaines sont physiquement inscrits dans l'espace pour une durée relativement longue : une dizaine d'années au minimum.

Si l'on se réfère au volet ferroviaire du CPER 2000-2006, le premier que la Région a préparé en tant qu'autorité organisatrice, la plus grande part des 500M€ programmés vise les métropoles urbaines. Le périurbain (y compris le nœud lyonnais) représente 36% des investissements, auxquels on pourrait ajouter la liaison Lyon Bourg (8%) et le Sillon alpin sud (16%) dont une grande part des trains correspond à des voyages quotidiens de pendulaires vers les grandes agglomérations. Les gares[2] constituent le 2ème poste avec 16% des investissements.

---

[1] Bernard Soulage, Premier Vice-président du Conseil régional Rhône-Alpes délégué aux transports, déplacements et infrastructures dans un communiqué de presse de la Région du 25 aout 2006.

[2] Le programme régional des gares a pour finalité une requalification des sites des gares sur la base d'une approche spatiale et fonctionnelle globale. Il s'agit de concevoir des aménagements qui permettent de :

- renforcer l'intermodalité et l'accessibilité par une meilleure organisation des lieux d'échanges pour tous les voyageurs (automobilistes, piétons, deux-roues, usagers des transports collectifs et des taxis, personnes à mobilité réduite),

- améliorer l'accueil-confort des voyageurs (attente, vente, information...) ainsi que leur sûreté,

- renforcer les fonctions de centralité en prenant en compte les services et projets urbains.

Le programme régional des gares concerne à titre principal les gares dont la fonction de desserte est régionale c'est-à-dire qui permettent d'établir des relations par train entre ou avec les principales villes régionales. Les travaux subventionnables concernent les aménagements portant sur les différents espaces du site gare (quais, passages et franchissements des voies, bâtiment, cour de gare, abords de gare...) dès lors qu'ils contribuent directement à valoriser la gare comme lieu d'échanges ou comme lieu de centralité.

Des projets ferroviaires à la merci des collectivités locales

En dehors du projet LGV Lyon-Turin, la Région est devenue le principal financeur du ferroviaire aussi bien en fonctionnement (avec la SNCF) qu'en investissement (avec RFF) alors qu'elle n'est propriétaire ni du foncier, ni des infrastructures. Réseau Ferré de France (RFF) est depuis 1997 propriétaire de la majeure partie du domaine public ferroviaire, c'est-à-dire les voies, les quais, les passages souterrains, les passerelles… La SNCF demeure propriétaire des bâtiments voyageurs des gares, mais elle reste le plus souvent gestionnaire des autres infrastructures pour le compte de RFF[1]. Les abords de la gare extérieurs au domaine ferroviaire appartiennent en général à la commune, qui est bien souvent propriétaire de la voirie publique, permettant l'accès au pôle d'échanges, mais elle peut déléguer la maîtrise d'ouvrage à une intercommunalité, au Département ou une autorité organisatrice des transports. Enfin, des infrastructures à proximité immédiate de la gare telles que le bâtiment de la gare routière et les abri-bus appartiennent en général au Département ou à l'AOTU. Enfin, l'Etat, le Département ou l'intercommunalité peuvent être les maîtres d'ouvrage d'une voirie entrant dans le périmètre réaménagé autour de la gare.

Dans ce contexte, l'intervention de la Région sur le 3ème volet (celui des gares et haltes ferroviaires) nécessite souvent de facto une co-décision avec les collectivités locales.

Juridiquement la Région pourrait complètement dissocier les projets d'aménagements selon le statut de l'espace où ils sont mis en oeuvre : domaine public et domaines ferroviaires, SNCF ou RFF[2] et ainsi limiter l'action concertée avec les collectivités locales aux seuls aménagements réalisés sur le domaine public. Elle ne le fait pas pour plusieurs raisons. Commençons par les raisons d'ordre logistique :

- les actions de rénovation d'une gare (quais, circulation dans le bâtiment, circulation sur le domaine public, information des voyageurs, billetique, …) sont enchevêtrées les unes aux autres. Elles doivent être étudiées simultanément ; leur définition nécessite des arbitrages communs au cours desquels chaque partenaire joue sa partition selon ses représentations, ses intérêts et ses compétences.

- la réalisation des travaux exige une coordination pour éviter les doublons, organiser la sécurité sur les chantiers et éviter de dégrader des aménagements neufs ; une coordination des travaux s'impose à l'ensemble des maîtres d'ouvrages.

- la mise en service simultanée des aménagements répond aux aspirations des usagers relatives la coordination de l'offre de transports publics ; elle permet une communication forte qui renforce la visibilité de la Région.

A une échelle plus large, l'efficacité des investissements ferroviaires sur la qualité de service aux usagers et la fréquentation du réseau (la conquête de nouveaux usagers) dépend étroitement de la qualité des accès à la gare et de l'existence ou non d'offre de transport concurrente au tronçon de chemin de fer rénové (ligne du bus parallèle, voirie urbaine en projet …). « Les offres de transport public sont souvent juxtaposées, trop indépendantes et pas toujours cohérentes … Il importe donc de tout faire pour assurer une coordination et une continuité entre les divers réseaux de transport collectif, mais aussi entre les transports collectifs et l'automobile » [SRT p19].

Une interdépendance assumée

Cet impératif de coordination avec les collectivités locales a été perçu par la Région dès la prise de compétence expérimentale en 1997. Sa mise en œuvre est abondamment explicitée dans le Schéma Régional des Transports en particulier pour les zones urbaines qui font l'objet de plusieurs sections spécifiques : 73 mots dérivant de la racine « urba » apparaissent

[1] La répartition de zones telles que les parkings et les abords ferroviaires des gares n'a pas rigoureusement définie par les textes législatifs et réglementaires. Selon les cas, ces espaces peuvent ainsi appartenir à l'un ou l'autre des deux établissements. [BAUTHIER 2005].

[2] De facto, les marchés de travaux sont dissociés ; ils sont passé par des maîtrises d'ouvrage différentes.

dans ce document de 30 pages. La section intitulée « L'ambition régionale d'une politique globale des transports » est déclinée en 5 « points marquants » dont les deux suivants :

- participation approfondie de la Région à la concertation sur les documents d'urbanisme et schémas d'aménagement, notamment autour des lignes ou gares à fort potentiel ;

- forte logique d'information et d'action concertée entre les différentes autorités compétentes en transport, tous modes confondus, visant à la cohérence de la politique aux échelons régional et locaux.

On peut interpréter ces écrits comme une précaution d'une institution nouvelle vis-à-vis de partenaires installés et reconnus ou bien une vision idéaliste résultant d'un compromis avec des groupes politiques qui ont peu d'expérience du pouvoir local[1] ou bien encore une intuition pragmatique de l'impératif de coordination des projets. Certes, il existe bien des convergences d'intérêts entre les collectivités locales : le développement du ferroviaire permet tout à la fois d'améliorer le cadre de vie (en réduisant la place de l'automobile et la production de gaz à effet de serre) ainsi que les facilités d'échanges propices au développement économique et social. Néanmoins, la mise en œuvre se heurte inévitablement à des conflits d'échelle : le rabattement des automobilistes vers les gares engendre des trafics supplémentaires dans des zones souvent denses. L'aménagement immédiat de la gare doit-il privilégier les piétons, les autocars urbains ou non urbains ou les véhicules des particuliers, dont les portées spatiales de de rabattement diffèrent ? Les surfaces consacrées à l'accessibilité à la gare ne compromettent-elles pas des projets d'aménagement ou immobiliers ? Les lignes de bus départementales qui ont été développées dans les années 80 symbolisent le lien entre les cantons et le chef-lieu : les conseillers généraux sont-ils prêts à rabattre les usagers vers les gares périurbaines ?

Ces questions se posent en particulier dans les grandes aires urbaines où les villes et les intercommunalités disposent de ressources importantes pour développer leur propre politique et en bordure desquelles les Départements jouent un rôle essentiel sur les voiries et les transports publics.

Trois cas territorialisés de mise en œuvre de l'action ferroviaire de la Région

Nous aborderons la question de la coopération entre la Région et les collectivités locales non par l'analyse des divergences des politiques de ces différentes collectivités, mais par celle des processus de copilotage des projets portés par la Région dans les métropoles internes à Rhône-Alpes. La Région les regroupe ainsi :

- Modernisation St Etienne-Firminy (achevée en 2006),

- Etoile ferroviaire grenobloise (en cours de réalisation et d'études selon les projets),

- Réseau Express de l'Agglomération Lyonnaise REAL (terme apparu en 2005 et qui intègre des anciens regroupements de projets dénommés dans le CPER 2000-2006 « Ouest Lyonnais », « Nœud lyonnais » et « Lyon-Bourg »).

Le phasage des opérations ferroviaires et de réaménagement de gare est présenté de façon détaillée dans le premier cas. Ces aspects opérationnels se retrouvent en grande partie sur les autres projets ; ils ne sont donc pas détaillés pour les autres. Nous nous intéresserons ensuite essentiellement à la phase amont.

[1] Deux groupes politiques de la mouvance écologiste étaient en position forte au sein d'un Conseil Régional à la recherche de majorité entre 1992 et 1998.

St Etienne Firminy : projet intégré et élaborations bilatérales

Le projet de « Modernisation de la ligne St-Etienne Firminy » constitue le plus ancien projet de développement périurbain porté par la Région Rhône-Alpes. Il est cité dans le volet ferroviaire du CPER 1994-1999 de janvier 1998 au titre du développement périurbain stéphanois. Les derniers travaux relatifs à ce projet s'achèveront d'ici la fin de l'année 2006. Il s'est donc écoulé 9 ans entre l'engagement conjoint de la Région et de l'Etat et l'achèvement de sa réalisation.

Ce projet consiste d'une part à l'électrification d'un tronçon de 14 kilomètres de la ligne St-Aurac (Haute-Loire) St- Etienne entre les gares de Firminy et de St-Etienne Chateaucreux, le long de la vallée de l'Ondaine affluent occidental du Giers, et, d'autre part à la modernisation des sept gares et haltes ferroviaires. Firminy (3ème commune de l'agglomération), La Ricamarie et Chambon-Feugerolles (un peu moins de 10 000 habitants chacune) et la commune centre (180 000 habitants) pour les quatre autres. Il se situe intégralement dans le périmètre de la communauté d'agglomération de St-Etienne Métropole (390 000 habitants) et du département de la Loire.

Depuis sa création en 2001, la communauté d'agglomération est présidée par Michel Thiollière, sénateur-maire (UMP) de St-Etienne. Jusqu'en 2001, la ville de Firminy était dirigée par le PC, celle de La Ricamarie aussi. Charles Fiterman, ministre communiste des Transports entre 1981 et 1984, fut le candidat- malheureux- de ce parti aux élections législatives dans la circonscription de la vallée de l'Ondaine en 1993. Globalement l'agglomération stéphanoise peine à retrouver son dynamisme, elle se remet difficilement de la désindustrialisation ; elle est la seule agglomération de plus de 100 000 habitants de Rhône-Alpes à régresser démographiquement.

Les premières discussions relatives à ce projet remontent à l'élaboration du CPER 94-98 dont le volet ferroviaire n'a été validé par la Région qu'en janvier 1998 (voir le tableau chronologique du projet page 34). Les premières études (études commerciales) financées par la Région et l'Etat ont été lancées en janvier 1999. Certes, le ferroviaire n'était pas une priorité de la Région au milieu des années 90 ; le délai de gestation s'explique aussi par les revirements des priorités gouvernementales du fait de deux alternances (1995 et 1997) et surtout par la succession de deux grandes réformes nationales concernant le ferroviaire : la création de Réseau Ferré de France et la régionalisation expérimentale des transports ferroviaires régionaux de voyageurs (1997).

Si l'on se limite au projet, près de 9 ans se sont écoulés entre l'annonce du lancement officiel des études et l'achèvement de sa réalisation (infrastructures et gares). La durée des projets ferroviaires est longue : au minimum 6 ans pour des aménagements d'infrastructure selon nos interlocuteurs. Dans le cas stéphanois, ce sont les phases de programmation et d'avant-projet qui ont le plus tardé.

La phase de programmation et de montage (1999-2002)

Il s'est écoulé 3 ans entre le lancement des études préliminaires et le choix d'un scénario ferroviaire par « l'ensemble des partenaires» alors que ce projet constituait le projet ferroviaire périurbain phare de la Région. Outre les raisons d'ordre administratif et technique inhérentes à l'instruction des décisions dans une collectivité locale, nous identifions trois difficultés qui peuvent expliquer cette lenteur :

Des possibilités diversifiées mais peu compatibles offertes par les réseaux existants ayant des incidences financières très variables pour les différents partenaires. St-Etienne disposait d'une ligne de tramway quasiment en continuité avec la ligne ferroviaire au niveau de la gare de Bellevue (la 1ère des 4 gares stéphanoises en venant de Firminy). L'idée de faire circuler un même véhicule (un train-tram) séduisait la Région. Cependant, la différence d'écartement des voies nécessitait d'importants travaux sur l'une ou l'autre des emprises. La première version portée par la Région consistait à transformer l'une des deux voies

ferroviaires en voie métrique ce qui aurait restreint les conditions d'exploitation[1]. Un autre scénario train-tram consistait à élargir l'entrevoie de la ligne de tram au gabarit SNCF mais l'essentiel des aménagements auraient été réalisés hors du périmètre ferroviaire. Le projet s'enlisait malgré le compte à rebours imposé par les échéances électorales (fin du mandat régional en 2004). Au grand regret des services de la Région, la solution retenue fut finalement moins innovante que le train-tram puisqu'elle consista à électrifier les deux voies ferroviaires de la gare de Chateaucreux jusqu'à Firminy pour des trains TER tout en veillant à la possibilité de faire circuler un hypothétique train-tramway en interconnexion avec la deuxième ligne tramway de l'agglomération. La SNCF retrouvait des bonnes conditions d'exploitation (double-voie), Saint-Etienne Métropole réduisait drastiquement les travaux sur son périmètre (et corrolairement le risque financier inhérent à la maîtrise d'ouvrage) cependant le montant des travaux ferroviaires augmentait très sensiblement et ouvrait une brèche entre RFF, la Région et l'Etat.

La mise au point des rôles entre la Région, RFF et la SNCF. La convention entre la Région, l'Etat, RFF et la SNCF qui définit les responsabilités des quatre partenaires et les modalités de la maîtrise d'ouvrage des études des opérations d'aménagements sur les voies et les gares n'a été signée qu'en avril 2001 soit 3 ans après la validation du volet ferroviaire du CPER rassemblant les mêmes partenaires. Elle était un préalable au lancement officiel des études d'Avant-Projet et Projet sur le domaine ferroviaire et à l'élaboration de convention pour l'aménagement des parvis des gares avec les collectivités locales.

Un désaccord sur la tarification entre St-Etienne Métropole et la Région. L'AOTU souhaitait que le tarif urbain s'applique quel que soit le parcours arguant que Firminy se situe dans le périmètre des transports urbains. La Région craignait une baisse sensible des recettes commerciales y compris pour les voyages en train vers l'extérieur du périmètre des transports urbains. Finalement, le périmètre des transports urbains comprend deux zones tarifaires.

Les avatars de l'exécutif de la Région Rhône-Alpes entre 1998 et 2000 ont probablement retardé les arbitrages politiques sur les dossiers d'envergure[2]. La Région a multiplié les commandes d'études aux quelques bureaux d'études français les plus indépendants de la SNCF[3]. Corollairement à la résorption des divergences avec la SNCF, avec RFF et avec l'AOTU sur ce projet, c'étaient aussi les relations régionales entre ces trois types d'acteurs dont il était question.

La phase Avant-projet (2002-2004)

Les études préliminaires conduisent au choix par l'« ensemble des partenaires » d'un scénario dit mixte : TER 2 niveaux sur le tronçon Firminy-St-Etienne Chateaucreux avec passage de TER (dès la mise en service ferroviaire) en alternance avec des trains-tramway dans l'hypothèse d'une interconnexion à plus longue échéance avec le tramway urbain. Il est entériné par une délibération régionale en octobre 2001 entre les 5 parties et RFF. Ce scénario est le plus ambitieux en termes d'aménagement, puisqu'il exige le plus large gabarit de train de voyageurs dans les tunnels et sur les ponts. Les études d'Avant-Projet mettent en évidence un montant bien supérieur à celui convenu par les différents partenaires lors du lancement des études préliminaires. Sur la base de calculs approfondis de rentabilité dans des conditions actualisées, RFF demande (et obtient de la Région) d'annuler sa participation ce qui a pour effet d'augmenter celles des collectivités locales. Le Département menace de retirer sa participation. Le passage au stade Projet prend plusieurs mois de retard. Selon un

[1] Selon un observateur associatif, les train-trams (respectivement les trains) n'auraient pu se croiser que dans les gares ou des créneaux spécialement construits : ceci réduit la souplesse et les capacités d'exploitation.

[2] Les appréciations sont nuancées sur ce dernier point. « Les troubles de l'exécutif ne rejaillissaient pas sur le travail des services opérationnels. » souligne un fonctionnaire de la direction des transports. « La forte présence des élus de l'exécutif sur un dossier permet en général de l'accélérer » remarque un autre.

[3] « La commande de nouvelles études par la Région retardait les prises de décisions alors que RFF et SNCF étaient partant » souligne un observateur extérieur à la Région.

responsable associatif, une réunion dans le bureau du président de RFF[1] aurait débloqué la situation au milieu de l'année 2002[2].

Dépendantes de la définition au stade Projet de la partie « infrastructures » validée par un comité de pilotage, les études Avant-Projet des gares ne sont lancées qu'en été 2003 avec deux ans de retard par rapport à l'échéance définie par les études préliminaires. En effet l'avancement des études d'avant-projet « gares » est conditionné à la question de l'interconnexion. Nonobstant les réserves émises par la Région sur le PDU stéphanois[3], St-Etienne Métropole a renoncé à faire circuler le tramway (un train-tram en l'occurrence) à l'occasion de la réalisation de la 2ème ligne de tramway qui recoupe la ligne St Etienne Firminy sur deux gares. Le nécessaire avancement conjoint des études « gares » et « tramway urbain » et des arbitrages interinstitutionnels retarde la validation des Avant-Projet gares sous maîtrise d'ouvrage RFF, SNCF et St Etienne Métropole.

La délibération régionale correspondante n'est présentée qu'à l'automne 2004. Heureusement, les longs travaux d'infrastructures avancent entretemps. Le président du Conseil Régional inaugure le 5 décembre 2005 une ligne ferroviaire électrifiée et des quais rénovés connectée au territoire par des gares en chantier. Quelques jours plus tard, une vingtaine de trains électriques conduits par des machinistes de la SNCF circulent quotidiennement. Des études d'interconnexion entre train et tram sont programmées … dans le cadre du contrat d'agglomération entre St-Etienne Métropole et la Région Rhône-Alpes. RFF, SNCF et l'Etat ne sont plus que des contributeurs potentiels à une coordination menée à l'échelle des l'agglomération.

Etoile ferroviaire grenobloise : projets localisés et ressource tiers

Le nom d'étoile ferroviaire grenobloise apparaît dans les CPER. Il recouvre 4 projets :

- la création de la gare d'Echirolles (inaugurée en 2004),
- la modernisation de la gare de Gières (Grenoble Domaine Universitaire) et la construction d'une 3ème voie terminus (en cours, achèvement en 2006-07)
- la construction d'un saut-de-mouton à Moirans qui permettra d'augmenter sensiblement le nombre de trains circulant dans la cluse de Voreppe depuis Rives (ligne de Lyon) ou St-Marcelin (ligne de Valence) actuellement en études mise en service programmée en 2009
- augmentation de capacité de la gare de Grenoble (en cours d'études).

A ces aménagements ponctuels, le volet ferroviaire du CPER ajoute le « Sillon alpin sud » qui consiste à doubler la voie entre Romans-Moirans (en vue d'une future électrification) et à moderniser les quatre gares périurbaines (Moirans, Voiron, Rives et Tullins) dans le cadre du Programme régional Gare (présenté plus haut). Plusieurs autres gares, de moindre importance, ont été réaménagées dans le cadre du Contrat d'Aménagement de Gare de la Région qui subventionne les communes à hauteur de 30% à 50%. En dehors des gares qui ont été réalisées à peu près conformément aux échéanciers initiaux, les réaménagements d'infrastructures ont pris un retard important.

Contexte métropolitain

L'agglomération grenobloise est cernée par trois massifs montagneux. Contrainte par la topographie, Grenoble et les communes de la 1ère couronne sont densément urbanisées sur leur partie sédimentaire plane alors que les flancs érodés des massifs restent vierges. Au sud,

[1] Jean-Pierre Dupport était le nouveau président de RFF depuis juillet 2002 : la présidence de RFF fut un lot de consolation pour ce grand commis de l'Etat après son limogeage du prestigieux poste de Préfet de la Région Ile-de-France peu après la prise de fonction du nouveau gouvernement suite au changement de majorité.

[2] Au moment du lancement des études d'avant-ptojet, la participation programmée par convention de RFF s'élevait à 20%. Juste avant le lancement de la phase Projet, la participation de RFF à l'infrastructure a été ramenée à 0 après qu'elle ait démontré l'absence prévisionnelle de gain net supplémentaire du projet sur son compte d'exploitation futur.

[3] Délibération du Conseil Régional du 23 octobre 2003.

les vallées du Drac et de la Romanche drainent un bassin versant délimité par des cols de moyenne altitude, l'arrière pays correspond à des moyennes montagnes peu denses ; dans cette direction, la ville de plus de 50 000 habitants la plus proche se situe à plus de 200 kilomètres. Après saturation de la cuvette, la périurbanisation s'est opérée, et amplifiée depuis une vingtaine d'années, dans la vallée glaciaire de l'Isère en direction de Chambéry à l'amont et, au delà de la cluse de Voreppe en direction de Valence (St Marcelin 50 km) et de Lyon (Rives et la plaine de la Bièvre 40 km). En effet, les collines de la Côte Saint-André à Bourgoin-Jallieu forment un relatif nomansland séparant les aires d'attraction de Grenoble et de Lyon. Une partie des contreforts des massifs montagneux héberge les ex-citadins, cependant, une très grande part de la périurbanisation s'opère dans la sur un barreau de 1 à 2 kilomètres autour des deux axes routiers historiques longitudinaux, ils coïncident avec le chemin de fer en rive gauche, à l'amont, et en rive droite de l'Isère, à l'aval de Grenoble.

La présence permanente de la nature alpine dans le paysage urbain et la perception visuelle d'une pollution atmosphérique[1] rendent les citoyens très sensibles à la préservation de l'environnement. Les engorgements automobiles dans Grenoble, dans la cuvette et plus récemment sur les pénétrantes autoroutières à l'agglomération en font un sujet d'actualité récurrent. Depuis 30 ans, les transports constituent un des principaux thèmes des débats politiques grenoblois, ce secteur de responsabilité a toujours été convoité par des personnalités d'une certaine envergure politique. Le Conseil Régional n'échappe plus à cette règle puisque les deux postes clés du secteur sont occupés par des résidants de l'aire urbaine grenobloise. Quelle que soit la collectivité, le poste transport est exposé, entre autres parce que le milieu associatif a acquis une très solide compétence[2] et garde une capacité de mobilisation tandis que le milieu économique met publiquement et constamment la pression sur les élus. La création et le développement de l'intercommunalité est concomitante au développement du réseau de transport public urbain. Sa présidence, tout comme celle de l'AOTU – le SMTC- revient traditionnellement à un élu de banlieue. Même pendant la transition[3] politique d'Alain Carignon, le SMTC était présidé par un élu communiste de premier plan localement. Après la reconquête de la ville centre et de l'agglomération par la gauche plurielle en 1995, le Conseil général a basculé en 2001 ; originalité française, il comprend trois conseillers généraux verts. Deux autres intercommunalités pèsent dans la région urbaine grenobloise : la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais regroupe les pôles secondaires (Voiron, Tullins, Vinay, Rives, Morans) en sortie de la cluse de Voreppe, elle joue le rôle d'AOTU depuis 2002, elle est présidée par l'UMP depuis sa création. Regroupant deux longs chapelets de gros villages périrurbanisés à mi distance de Grenoble et Montmélian, la COSI accueille les plus importantes implantations industrielles high tech de la région Rhône-Alpes, elle n'est pas encore une AOTU. On ne peut clore le tableau sans présenter Marc Baietto, maire (PS) d'Eybens, modeste mais dynamique commune de l'agglomération, siège européen de Hewlett-Packard. Il est président du CNFPT Alpes, vice-président du SMTC, vice-président de Grenoble-Alpes-Métropole chargé des Transports (depuis 1995), président du Syndicat Mixte de Révision du Schéma Directeur (depuis 1998), vice-président chargé des Transports et de l'Aménagement du Territoire du Conseil général (depuis 2001). Même s'ils ont été tenu à l'écart des responsabilités locales relatives aux transports, les Verts ont quelques proximités intellectuelles, loin d'être exclusives, avec le riche milieu associatif grenoblois (Union de Quartier, ADTC, FRAPNA …) et font des scores très honorables aux élections locales : entre 8 et 15% sur l'agglomération.

Une intense période de planification territoriale (1995-2000)

Le dossier Transport de l'agglomération a été relancé par les services de l'Etat en 1993 à l'occasion du Dossier de Voirie de l'Agglomération dans un contexte local d'enlisement lié à l'affaiblissement (puis l'emprisonnement) d'Alain Carignon, figure omniprésente à tous les

[1] Les grenoblois sont persuadés que le halo couvrant la cuvette grenobloise que chacun peut observer en descendant des montagnes résulte d'une accumulation de particules polluantes.

[2] Les 4 associations nationales fédérant les associations locales d'usagers ou de collectivités relatives aux transports sont ou ont été récemment présidées par des grenoblois [Debizet 2005].

[3] Grenoble et son agglomération sont historiquement des villes gérées par la gauche.

niveaux institutionnels (ville de Grenoble, agglomération et département entre 1985 et 1993). Une fois la mairie et l'agglomération reconquis, la gauche a rouvert le dossier, contestant l'analyse de la situation par les services de l'État sous la pression des opposants au projet de tunnel autoroutier sous la Chartreuse. La révision du Schéma Directeur de la Région grenobloise et l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains sont lancés en 1997-1998 en parallèle aux premières discussions sur le contenu du CPER. L'agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG) assurait à cette époque la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'œuvre d'une part importante des études que ce soit pour le Schéma Directeur ou le Plan de Déplacement Urbain. A la même époque, l'ADTC modifie ces statuts en étendant son périmètre d'action à la région urbaine [Pradeilles 1997], elle est présente dans la plupart des groupes thématiques où s'élaborent ces deux instruments de planification territoriale.

Progressivement un consensus se dégage sur la création de la gare d'Echirolles à mi-chemin entre les gares de Grenoble Domaine Universitaire (Gières) et de Grenoble centre en intersection de la ligne A de tramway[1]. Idem pour la modernisation de la gare de Gières située au bout de la future ligne B du tramway. Du fait de leur connexion au réseau de tramway, ces deux gares apparaissent vitales à l'échelle de la région urbaine, les trains périurbains (en provenance de Rives et de St-Marcelin) s'y arrêtent désormais : l'objectif prioritaire était effectivement de désengorger la pénétrante autoroutière au nord ouest de l'agglomération dont le trafic a explosé en une dizaine d'année du fait de la soudaine périurbanisation au débouché de la cluse de Voreppe. La croissance du trafic originaire de cette zone engorgeait aussi l'unique rocade routière contournant l'agglomération (par le sud).

Les convergences sont moins rapides, sur le volet infrastructures : c'est d'abord la question du planning de l'électrification du sillon alpin : Gières-Montmélian en amont de Grenoble ou Romans-Moirans à l'aval ? Le premier tronçon est moins couteux et peut être réalisé plus rapidement, le second a un effet en terme de capacité plus important (création de la deuxième voie), il préfigure la desserte du sillon alpin par des TGV Méditerrannée et pourrait soulager l'autoroute de la cluse de Voreppe.

Un ajustement du calendrier des projets de transports collectifs dans l'aire urbaine (2001-2005)

Dans la perspective du doublement de la voie Moirans-Romans décidé, un doute subsiste sur la capacité du tronçon ferroviaire Moirans-Grenoble à accueillir autant de trains supplémentaires. Les études se multiplient en 2001 et 2002 et des scénarios de programmation temporelle des aménagements aux incidences très variables sur les finances des collectivités locales sont tour à tour étudiés : elles concernent la 2ème phase du volet ferroviaire du CPER 2000-2006.

Les représentants les institutions issus du groupe de travail thématique « Etoile ferroviaire » du Schéma Directeur continuent de se rencontrer pour suivre le volet homonyme du CPER. La répartition des tâches semble relativement souple ; afin d'accélérer les décisions, la maîtrise d'ouvrage des études est répartie au gré des enjeux, des compétences et des facilités d'accès aux données mais la plupart des études restent pilotées en commun et leurs résultats sont partagés, l'AURG semble jouer un rôle plus ou moins formel de coordination des études. Comité de pilotage et comité technique sont peu hermétiques l'un à l'autre, c'est une opportunité pour faire partager les connaissances et les expertises mais cela entraîne quelques confusions entre l'instruction technique et la prise de décision politique.

La nomination de Bernard Soulage à la tête de la commission Transport du Conseil régional et la sortie de crise de l'exécutif par l'accession à la présidence de la Région d'Anne-Marie Comparini ont vraisemblablement accéléré les dossiers du côté de la Région même si

[1] L'avant-projet de la gare de Gières a été approuvé par le comité de pilotage « Etoile ferroviaire » du 22 avril 2002.

le premier ne peut pas officiellement représenter l'exécutif ce qui pourrait expliquer la relative discrétion des comités de pilotage de « l'étoile ferroviaire ». Cependant, l'Etat tarde à exécuter ses engagements financiers. L'éloignement des perspectives de réalisation du saut-de-mouton de Moirans et de l'électrification Romans-Moirans (sur lesquels les partenaires s'étaient finalement mis d'accord) conduit le nouvel exécutif du Conseil général de l'Isère qui a fait des transports l'une de ses priorités de mandat (le VP transports est le premier Vice-président) à se lancer avec force et célérité dans un projet de tramway périurbain entre Grenoble et Moirans sur l'emprise de la route nationale. Le projet Ysis est finalement abandonné en 2005 pour trois raisons : la moindre pertinence du tramway par rapport au ferroviaire sur les distances décakilométriques, le retour à la maîtrise du budget Transport du Conseil général après une période euphorique et enfin l'accélération du calendrier du saut-de-mouton et de l'électrification Moirans-Romans dans le cadre d'une renégociation du CPER entre l'Etat et la Région. L'Etat maintient une partie de ses engagements en les concentrant sur le sillon alpin à parité avec la Région tandis que la Région double son budget d'investissement ferroviaire sur des dossiers qu'elle conduit seule. La mise en service de nouveaux trains entre Saint-Marcelin à Gières est programmée en 2009 quelques mois avant le renouvellement du Conseil Régional. La Région et ses partenaires se concentrent sur la coordination des services, une hiérarchisation de la desserte des gares et de menues actions sur les maillons faibles.

L'autre évolution importante concerne la méthode : si les comités de pilotage des projets restent bien ouverts à l'ensemble des partenaires concernés, les financements croisés sont évités : de facto l'on passe d'une situation où la défaillance d'un seul partenaire pouvait retarder l'ensemble des projets à une stimulation « encadrée » entre partenaires pour achever ses travaux sans retard.

Même s'ils ne jouent pas le rôle essentiel dans la construction du consensus métropolitain, l'Etat et RFF contribuent à la décision. De façon binaire pour le premier dans le cadre d'une négociation générale avec la Région pour l'achèvement du CPER entériné par un avenant au CPER en 2005. De façon financière et en terme d'expertise pour le second puisque sa participation tient compte de l'impact des aménagements sur ses futurs compte d'exploitation.

REAL : Médiatisation et coordination à l'échelle de l'agglo/région

« Le 22 février 2005, les présidents du Conseil régional Rhône-Alpes, du Conseil général du Rhône, du Grand Lyon, du SYTRAL et de la SNCF ont posé l'acte fondateur du développement co-ordonné des transports en commun à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise avec pour objectif, d'ici 2009, de développer du Réseau Express de l'Aire urbaine Lyonnaise, REAL. »[1] Quelques mois plus tard, « les présidents du Conseil général de l'Isère, des intercommunalités de Villefranche sur Saône et de Vienne s'associent à cette ambition ».

Le « plan d'actions » REAL

Le « projet » REAL vise à développer l'intermodalité à l'échelle de l'aire urbaine grâce à la coordination de l'offre de transports publics de l'ensemble des AO par :

- le maillage des réseaux existants,

- une tarification intégrée, une billettique unifiée et des systèmes d'informations communs,

- la modernisation et la création de pôles d'échanges multimodaux et de parcs de rabattement pour les automobilistes et les cyclistes,

- le cadencement de l'offre ferroviaire,

- l'adaptation des services aux personnes à mobilité réduite.

[1] Plaquette de présentation du projet REAL « Réunion des Présidents du 5 septembre 2005 ».

Des projets déjà lancés sont intégrés dans le plan d'actions 2005-2010 :

- mise en service du tramway entre Lyon Part Dieu et Meyzieu (2006) sous maîtrise d'ouvrage SYTRAL, puis du tramway Express entre Lyon Part Dieu et l'aéroport de Satolas (2008) sous maîtrise d'ouvrage du Conseil général 69

- mise en service de l'axe ferroviaire modernisé Lyon Bourg-en Bresse (2008) sous pilotage Région,

- mise en service du pôle d'échanges (TER, Métro, bus urbain) Jean Macé (2008),

- mise en service des branches ferroviaires de l'ouest Lyonnais (2010) sous pilotage de la Région.

Le principal nouveau projet concerne l'axe Mâcon-Lyon-Vienne (2007) : il consiste à moderniser les gares, améliorer l'information multimodale ainsi qu'à cadencer les trains et mettre en place une tarification intégrée et une billettique unique. Ces deux derniers points ont vocation à être ensuite généralisés à l'ensemble du réseau de l'aire urbaine.

Contexte métropolitain lyonnais

L'agglomération lyonnaise borde les départements de l'Ain et de l'Isère. La métropole exerce son attraction sur le Nord-Isère et jusqu'au chef-lieu départementaux : Bourg-en-Bresse, Mâcon et St Etienne. Gérard Collomb, sénateur maire socialiste de Lyon présidé l'exécutif du Grand Lyon (environ 1 300 000 habitants), multicolore comme l'était celui de Raymond Barre alors que la gauche plurielle est minoritaire dans le conseil de la Communauté urbaine. Aux municipales de 2001, il a enlevé de justesse Lyon, fief historique d'une droite radicale-centriste, avec la bienveillance implicite du maire sortant, Raymond Barre, ancien premier ministre.

Adversaire malheureux mais conciliant de Gérard Collomb aux municipales, Michel Mercier, sénateur, préside le Conseil général du Rhône. A l'exception du Conseil général de l'Isère, les autres collectivités locales citées sont dirigées par la droite. Le SYTRAL, syndicat mixte associant le Grand Lyon et le Département du Rhône, il est présidé par Bernard Rivalta PS depuis 2001. Rappelons que Jean-Jack Queyranne fut adjoint au maire de Villeurbanne avant d'être maire de Bron, et qu'il est encore député de la circonscription urbaine de l'est de l'agglomération. Contrairement à Grenoble, il n'y a pas de personnalité discrète qui ait joué un rôle de longue date dans le secteur des transports[1].

2ème agglomération urbaine de France, Lyon s'est trouvée assez tôt confrontée à l'engorgement routier, elle a opté pour des traversantes autoroutières dans les années 60 puis pour le Métro dans les années 70. Les 4 lignes de Métro desservent le cœur de l'agglomération (les communes de Lyon, Villeurbanne et Vénissieux). Depuis le milieu des années 90, le développement du tramway prend le relais du Métro, il dessert des communes de la 2ème couronne, côté est. La morphologie du Grand Lyon l'explique : à l'ouest de la Saône des collines résidentielles peu denses accueillent une population aisée : à l'est de Lyon et Villeurbanne, une plaine urbanisée à partir des années 70 de façon intensive par l'habitat collectif, l'industrie et les services (en dehors des fonctions tertiaires supérieures) absorbe progressivement les villages. La périurbanisation s'est accélérée dans les années 90 en s'appuyant sur les grands axes autoroutiers de desserte et de contournement de l'agglomération. Comme l'aire urbaine, l'agglomération connait une forte croissance démographique caractéristique des grandes métropoles régionales qui ont su s'inscrire dans les dynamiques de tertiarisation des entreprises et de la décentralisation (Nantes, Toulouse, Rennes …). Nonobstant la surreprésentation des cantons ruraux par rapport à la démographie, le Département du Rhône est sous l'emprise d'élus issus de l'agglomération lyonnaise.

[1] Henri Chabert député UMP a bien eu des responsabilités importantes dans le domaine de l'aménagement à Lyon et au Grand Lyon pendant les mandats Noir et Barre, mais ses ambitions affichées sur la ville-centre et ses méthodes de travail n'ont pas facilité les coopérations nécessaires pour faire avancer des dossiers « Transport » au-delà des frontières de la commune.

La Région Rhône-Alpes a toujours eu une relation particulière avec la métropole lyonnaise. Tous les présidents de la Région ont eu leur destin politique accroché avec plus ou moins de succès à Lyon[1]. Plusieurs représentants politiques et dirigeants des collectivités situés dans les autres départements rhônalpins soulignent le « tropisme lyonnais » de la Région. Si le président actuel de la Région n'échappe pas à ses origines géographiques, le nouvel exécutif en tempère les effets sur le dossier Transport puisque les deux élus en charge de ce secteur -le VP Transports et le président de la commission homonyme- sont des élus d'envergure[2] issus d'un autre département.

Coup de booster et médiatisation de la coordination entre institutions

Il est tentant de mettre en parallèle le tropisme lyonnais en Rhône-Alpes et celui parisien à l'échelle nationale. Le nom donné au projet ferroviaire rappelle étrangement celui du réseau de transports collectif structurant de l'Ile-de-France que tous les franciliens connaissent sous l'acronyme moins poétique RER. Ce n'est pas parce que le terme REAL aurait émergé lors d'un remue-méninge au lendemain de la victoire historique de l'Olympique Lyonnais contre le prestigieux Real de Madrid, qu'il faut prêter des velléités royalistes à l'exécutif … encore que … le clin d'œil à la République jacobine ne serait-il pas un message subliminal pour fédérer des troupes locales dispersées. Dans un autre registre, la présence d'ingénieurs des Ponts et Chaussées aux postes clés des services de la Région illustre l'ambiguïté du rapport de la Région à l'Etat.

Effectivement, l'on peut s'interroger sur l'adéquation entre le terme REAL et le contenu du plan d'actions qu'il désigne. Pour le moment, l'ensemble de ces actions privilégie un maillage des réseaux existants et notamment l'inter-utilisabilité des lignes dont la distance entre arrêts approche la dizaine de kilomètres (TER et quelques lignes de bus départementales) avec des réseaux capillaires[3]. Ce plan d'actions n'esquisse pas la création d'un réseau spécifique à l'image du RER parisien (ou francilien).

Le terme REAL vise à frapper les esprits. Sa médiatisation s'est opérée en deux temps. En 2005-2006, elle est interne aux acteurs du transport : « Gallois a ordonné à l'ensemble de ses troupes de coopérer et pas seulement le service régional en charge des relations avec les collectivités » « Le SYTRAL prend de la distance avec les calculs détaillés de répartition des recettes commerciales qui ont longtemps bloqué les discussions sur la tarification intégrée ».[4] Depuis le printemps 2006, l'alliance REAL commence à être relayée par les élus et les vecteurs de communication grand public de la Région.

Il était nécessaire que le citoyen rhônalpin puisse identifier la cohérence des actions menées par la Région dans la mesure où elles sont disséminées sur des points (les gares et les pôles d'échange) ou des branches empruntées par les seuls habitants du secteur. La tarification intégrée et la billettique unique visent évidemment à faciliter les déplacements des usagers, mais elles permettent aussi de mettre en évidence le maillage des réseaux de transport public et constituent en outre un vecteur de communication institutionnelle pour la Région.

Le cadencement et l'initiative des présidents

---

[1] Le premier président Charles Béraudier était maire de Charbonnières, banlieue huppée de Lyon, Anne-Marie Comparini fut l'assistante parlementaire de Raymond Barre député-maire de Lyon et son successeur à la députation. Charles Millon qui fut président de la Région après le premier et avant la seconde a renoncé à sa mairie de Bellay dans l'Ain pour partir –sans succès- à la conquête de la ville-capitale à deux reprises.

[2] Bernard Soulage est le premier vice-président du conseil régional et fut le challenger de Jean-Jack Queyranne lors de la désignation du tête de file régional des socialistes. Gérard Leras fut le tête de liste régional des Verts.

[3] que ce soit du transport collectif de proximité (TCU et lignes départementales « omnibus »), de la marche à pied, du vélo ou le rabattement des véhicules particuliers.

[4] Peut-être aurions-nous recueilli des échos similaires sur les services de la Région si nous avions interrogé des techniciens du SYTRAL ou du Département. Les dirigeants régionaux de la SNCF témoignent davantage d'une volonté d'avancement rapide moins marquée qu'elle ne l'est aujourd'hui.

En fait, le plan d'actions REAL englobe des actions programmées dans le cadre des CPER 1994-1998 puis 2000-2006[1] tout en développant fortement les dimensions qualité de service et accessibilité des gares. Au-delà de l'amplification de ces actions, le cadencement constitue la véritable grande mesure nouvelle de REAL. Il donne une visibilité du service ferroviaire et devrait attirer de nouveaux usagers[2]. Ce principe de cadencement est un objectif de longue date du Conseil régional mais il n'a jamais pu être véritablement mis en œuvre.

Lyon se positionne sur un carrefour ferroviaire d'envergure nationale[3]. La SNCF veille au maintien de marges de manœuvre pour les autres trains que les TER. La réalisation de lignes à grande vitesse a partiellement désengorgé le nœud lyonnais mais la direction Grandes Lignes craint que le cadencement des TER n'apporte des contraintes trop fortes et crée un précédent pour les autres Régions. Depuis le lancement de REAL, elle a affecté plusieurs ingénieurs à plein temps pour mettre au point le cadencement des trains circulant sur les principales lignes du sud-est de la France sur une proposition d'un chargé d'études de la Région Rhône-Alpes.

Certains observateurs relient l'évolution de la position de la SNCF au soutien apporté par le président du Grand Lyon à la candidature du Kéolis[4], filiale de la SNCF, lors du renouvellement de la délégation de service public des transports en commun lyonnais. Hypothèse plausible : le cadre de vie et le développement du Grand Lyon dépendent des TER dont le déploiement dépend de la Région et de la SNCF … et l'avenir de Kéolis sur le marché des grandes villes dépendait du renouvellement de son contrat par le Grand Lyon. La boucle est bouclée. Si cette hypothèse était avérée, on comprendrait mieux la personnification du projet REAL : « le projet des présidents », autrement dit, un projet qui n'aurait pu aboutir dans le seul cadre d'une gouvernance métropolitaine/régionale comme nous l'avons observée à Grenoble.

* * *

L'enjeu du TER est essentiellement métropolitain tant le potentiel de clientèle est énorme à cette échelle : il répond aussi au souhait partagé par l'ensemble des acteurs publics de rechercher des alternatives à la croissance du trafic automobile. C'est aussi en limite des métropoles que l'autorité organisatrice régionale peut espérer un ratio recette/coût le plus élevé. Alors que la Région avait justifié la dissolution du SOFRA par la nécessité de développer un réseau TER interurbain, elle se retrouve de facto à prioriser ses investissements sur les métropoles.

La programmation des projets ferroviaires est délicate. Avec le CPER et des dispositifs tels que le Contrat d'Aménagement de Gare, la Région jongle entre les impératifs d'aménagement solidaire du territoire (accompagnant les petites communes dans la rénovation de leur gare) et de développement durable en accompagnant les métropoles en vue d'une substitution partielle et progressive de l'automobile par les transports collectifs tout en améliorant les conditions du développement économique.

Les conflits d'échelle intrinsèques au secteur des transports émergent en de nouveaux lieux. La gare et ses abords devraient cristalliser des débats sur le mode de transport (marche, TC, VP) dans les pôles secondaires des aires urbaines. La mise en place d'un cofinancement par la Région des cheminements d'accès piéton et cyclable à la gare répond à

[1] Il s'agit des projets Ouest Lyonnais (modernisation des gares, remplacement matériel roulant, électrification, signalisation sur trois branches couvrant l'ouest du Grand Lyon et de la région urbaine , …), Nœud Lyonnais (diverses opérations techniques facilitant l'exploitation des trains (TER et Grandes lignes)), et Lyon-Bourg (travaux importants sur la ligne précédant la modernisation des gares …).

[2] sous réserve que la rigidité des horaires ne compromette pas la flexibilité d'évolution des grilles horaires

[3] Un retard de train peut avoir des incidences sur les circulations dans l'ensemble du Grand Sud-est de la France

[4] L'opérateur Kéolis, filiale de la SNCF aurait, de l'avis des observateurs, présenté un dossier candidature de moindre qualité que son concurrent direct (Transdev allié à la RATP). Le réseau urbain de Lyon est le principal réseau français géré par Kéolis qui est plutôt implanté dans les villes moyennes et les Départements.

la difficulté politique et financière de développer des parcs de stationnement à proximité. Plus globalement, l'intermodalité met les acteurs publics dans une obligation de partenariat et fait émerger des tensions là où ces acteurs pouvaient autrefois s'ignorer.

Le chantier de l'intermodalité est énorme tant dans sa complexité que dans son ampleur. La question n'est pas seulement de dessiner le réseau mais aussi et surtout de programmer dans le temps des projets alors que les temporalités des collectivités divergent et que les ressources financières de l'ensemble des acteurs sont limitées. La faible fiabilité des délais des premières opérations programmées a conduit la Région a modifié profondément sa méthode pour les projets ferroviaires dans les métropoles. En voici les caractéristiques émergentes :

- Une instruction des études préliminaires dans le cadre de scènes de concertation métropolitaine dont il nous est difficile de dire à ce stade si le niveau de médiatisation dépend de la conjoncture politique des collectivités locales, des modalités de travail propres à chaque bassin ou d'une inflexion générale de la Région préparant un REAG (Grenoble) et un REASE (Saint-Etienne),
- Un découplage des projets : l'aménagement des infrastructures et des gares ne sont plus systématiquement menées ensemble au-delà des études préliminaires.
- Un relatif décroisement des investissements et des conduites d'opérations moins dépendantes des avatars financiers des partenaires . La concurrence médiatique entre les maîtres d'ouvrage les conduit à s'aligner sur celui qui va respecter les délais.

On observe aussi des formes d'hybridation élus/associations d'usagers dans l'élaboration des projets, ne serait-ce, parce que la scène de concertation préalable, dans laquelle commence à se discuter le programme d'actions, était ouverte à la société civile. Cela concourt probablement à un apprentissage collectif plus rapide et peut-être à l'élargissement de consensus indispensables pour mener à bien des politiques d'intermodalité ambitieuse.

C- CONCERTATION DES USAGERS ET LEGITMITE DE L'ACTION REGIONALE

La région Rhône-Alpes, si elle met résolument en avant le caractère durable de sa politique des transports, ne se limite pas à une vision environnementale de la durabilité. La concertation des usagers des lignes ferroviaires régionales, organisées depuis 2002[1], constitue une sorte de « durabilité sociale » particulièrement médiatisée par l'exécutif régional depuis 2004. Pourtant, il serait simpliste de considérer les comités de ligne rhônalpins [2] comme la mise en œuvre d'un paradigme de durabilité sociale affectant le secteur des transports. En effet, la région Rhône-Alpes construit l'image « durable » pour ses comités, qui s'incarne dans leur étiquetage « participatif ». Ce lien entre comités de ligne et démocratie participative n'est pas évident : d'autres régions, comme l'Alsace ou le Nord Pas de Calais, possèdent également ce type de comité[3] sans les investir pour autant de prétentions réformatrices. Au contraire, la région PACA semble marcher dans les traces de Rhône-Alpes en adoptant une « rhétorique participative » à propos de ses comités[4]. Les

[1] En 2002, les Groupes Territoriaux de Concertation sont mis en place, puis remplacé en 2004 par les comités de ligne. Leur nombre est multiplié par deux (de 13 GTC à 28 CL). Voir annexe 8, les cartes des GTC et des CDL.

[2] Lors la rentrée 2004, la région Rhône-Alpes met en place 28 Comités de Ligne, dispositif de concertation ouvert aux usagers du réseau régional ainsi qu'aux différents acteurs des transports publics en Rhône-Alpes[2], piloté par la région en présence de la SNCF et de RFF. Ce dispositif a pour but d'associer les partenaires précités à la gestion du réseau ferroviaire régional. Lors de leur lancement officiel, les comités de ligne sont présentés par les responsables régionaux comme des formes particulières de « démocratie participative », devenue la formule fétiche de l'équipe régionale élue en 2004.

[3] Les comités de ligne sont organisés par La loi SRU du 13 décembre 2000. Chaque région a autorité pour créer de tels comités sur son territoire.

[4] Michel Vauzelle, président de la région PACA déclare en 2004 : " On parle beaucoup et à juste titre, hélas, d'une rupture entre le citoyen et la politique. En même temps on s'aperçoit que dès que l'on tend un micro, que l'on se met à l'écoute des gens en les respectant, il y a une grande soif de s'exprimer. Et dans les réunions des comités de ligne on n'abordait pas que des questions

comités de ligne TER en Rhône-Alpes sont ainsi présentés comme des «dispositifs participatifs » par la région. Ils sont sans cesse rattachés au concept flou de « démocratie participative », annonçant l'avènement d'une nouvelle ère de la démocratie locale où le citoyen rhônalpin prendrait pleinement part au processus décisionnel.

La région Rhône-Alpes a donc fait le choix de mettre en avant le caractère participatif de ses comités. Il s 'agit alors de comprendre les raisons de ce choix. Une des hypothèses explicatives renvoie à la position du conseil régional de Rhône-Alpes au sein de son propre territoire : cerné par des AOT infra régionales parfois très puissantes[1], la région doit s'affirmer aux yeux de ses différents partenaires, si elle veut concrétiser ses choix en matière de transports. Le réseau régional, fortement dépendant des réseaux départementaux et urbains pousse la région au dialogue avec les différentes AOT. Les orientations périurbaines de la région poussent également dans ce sens. Dans un contexte où la coordination interinstitutionnelle constitue la principale clé du succès de la mise en œuvre de la politique régionale des transports, les comités de ligne interroge les intentions de la région dans la territorialisation de son action.

Les comités de ligne sont des dispositifs hybrides[2] réunissant des élus et techniques des différentes AOT, les opérateurs (SNCF et RFF), les associations d'usagers et les « usagers », entendu au sens générique de toute personne utilisant les transports ferroviaires. Cette hybridation a des conséquentes directes sur le déroulement et l'organisation des comités. L'observation des séances de comités[3] permet de mettre en lumière les caractéristiques du jeu d'acteur multipolaire qui prend place dans ces réunions publiques : un décryptage des comités en terme de participation de la société civile au processus décisionnel semble insuffisant, compte tenu de l'enchevêtrement des jeux SNCF/région, région/AOT infra régionale, association d'usagers/SNCF. Ce qui se passe au sein des comités de ligne relève plus des jeux d'acteurs en matière de transports en Rhône-Alpes que du fonctionnement de la démocratie régionale.

Dans la mesure où le pilotage d'une coordination interinstitutionnelle est devenue un enjeu majeur pour la politique des transports du conseil régional, il est intéressant d'analyser la manière dont les comités placent les représentants régionaux (élus et techniciens) dans un rôle de chef de file ou de leader sur des périmètres d'action ciblés, dans lesquels la région a du mal à apparaître comme un acteur de premier plan. Les comités de ligne peuvent alimenter ce processus sur trois plans : la maîtrise de l'expertise technique, la pertinence de l'intervention régionale sur des territoires infra régionaux et la position de coordination interinstitutionnelle attribuée au conseil régional.

Les comités de ligne comme « renfort » de l'expertise régionale

Les débats observés au sein des comités s'avèrent résolument techniques. Très souvent, les discussions entre participants abordent des points extrêmement précis des conditions d'exploitation du réseau ferroviaire régional, que ce soit sur le matériel, les horaires, ou l'infrastructure. Ces débats techniques se réfèrent à des normes de métier, internes à la SNCF, difficilement accessibles puisque jusqu'alors largement réservées au personnel de l'opérateur. Les comités de ligne étant des structures hyper sectorielles, incluant la participation massive de la SNCF (direction comme syndicat) ainsi que de RFF, tous les

---

corporatistes, on se coltinait aussi avec des problèmes de société. Alors pourquoi ne pas pousser l'expérience jusqu'à créer par exemple des comités de citoyens dans les quartiers qui veilleraient au bon emploi de l'argent public. » in *L'Humanité*, journal des régions Provence Alpes Cotes d'azur, « La démocratie participative sur les rails », 24 janvier 2004.

[1] Notamment en termes financiers.

[2] Cette notion, empruntée à Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes, est employée ici dans le sens d'une hybridation des participants : « *Forums, parce qu'il s'agit d'espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent qui engagent le collectif. Hybrides, parce que ces groupes engagés et les portes paroles qui prétendent les représenter sont hétérogènes : on y trouve à la fois des experts, des hommes politiques, des techniciens et des profanes qui s'estiment concernés. Hybrides également, parce que les questions abordées et les problèmes soulevés s'inscrivent dans des registres variés (…)* » In Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthes, In *Agir dans un mode Incertain : essai sur la démocratie technique*, Édition du Seuil, Paris, 2001, p. 36

[3] Observation basée sur l'étude d'une trentaine de compte –rendus de séances. Voir détail du corpus, annexe 10

débats abordables deviennent potentiellement techniques[1]. Pourtant, la discussion au sein des comités n'est pas systématiquement pointue : les échanges concernant les retards de trains, l'information ou l'état des gares sont largement accessibles aux plus profanes des usagers. La technicité n'est pas consubstantielle aux discussions sur les transports ferroviaires. Comment expliquer cette technicité ? Est-elle un « effet pervers » lié à l'identité des participants ? Quel impact a-t-elle sur les jeux d'acteurs au sein des comités ?

Le « noyau dur » d'usagers : un pouvoir d'expertise indépendant

Dans chaque zone étudiée, il est possible d'identifier un groupe d'individus omniprésents dans les comités de ligne, portant la parole usagère, sous une bannière associative ou individuelle. Par la récurrence de leur présence et/ou de leur participation aux séances des comités, ces usagers constituent ce que nous appellerons le « noyau dur ». Ce noyau est composé de trois catégories de participants :

- *Les permanents* : Ces individus sont les plus actifs, dans chaque zone étudiée. Ils sont souvent présidents d'une ou plusieurs associations d'usagers des transports, mais interviennent essentiellement grâce à leur aura personnelle, leur appartenance associative devenant quasiment anecdotique. Cette aura peut leur être conférée par leur parcours professionnel, syndical, ou leur maîtrise des dossiers. William Lachenal, Gabriel Exbrayat, Sigurd Maxwell, Henri Aebischer figurent parmi les « permanents » les plus actifs. Souvent impliqués depuis de nombreuses années dans le militantisme « usager », leur statut de participants aux comités de ligne est quasiment institutionnel.

- *Les porte-parole* : Plusieurs associations sont omniprésentes dans les séances des comités de ligne où elles sont systématiquement représentées. Leurs représentants interviennent moins en vertu de leur nom, que de leur statut de porte-parole associatif. Parmi les associations régulièrement représentées, on trouve l'ADTC, l'AGFUT, l'ARDSL, l'ADUT, GTE, ou encore Alp'Rail[2]. Leur participation est moins régulière que celle des « permanents », mais possède un effet cumulatif très important. La FNAUT Rhône-Alpes fédère ses associations du « noyau dur », qui sont toutes des associations spécialisées dans les transports.

- *Les « usagers » professionnels* : En dehors du réseau associatif, on trouve quelques usagers actifs, au statut souvent ambigu. Déclarés « usagers de ligne » sur les listes de participants ou dans leur prise de parole, ces individus se révèlent rapidement en lien avec une institution politique, professionnelle ou politique. D'autres usagers, plus indépendants, sont régulièrement présents aux séances des comités : ils font office de « professionnels de la participation », dans le sens où la régularité de leur présence les intègre peu à peu au noyau dur. Ces usagers sont pourtant des exceptions.

En dehors de ce noyau dur, la participation des usagers aux comités de ligne est insignifiante. Malgré leurs différences, tous les membres du « noyau dur » possèdent un point commun : une maîtrise technique qui imprègne toutes leurs prises de parole. Ce que nous appelons *maîtrise technique* se divise en deux versants :

- un savoir d'usage élargi[3] : ce savoir repose sur un ensemble de connaissances accumulées lors de l'usage répété du réseau de transports ferroviaires : organisation des horaires, état de l'entretien des gares, ou encore personnel en gare. Ces connaissances pratiques sont mobilisées par les usagers lorsqu'ils se trouvent confrontés à l'exploitant (SCNF ou RFF). Ce savoir d'usage est souvent détenu par des usagers quotidiens, qui accumulent, avec le temps, la connaissance de leur ligne. Mais pour devenir une connaissance technique, ce savoir doit être « élargi» : par exemple, un usager qui sera en mesure de parler

[1] Par « techniques », nous signifions que les débats (ainsi que la participation à ces débats) nécessitent une maîtrise, ne serait qu'élémentaire, d'une série d'éléments techniques propres aux transports ferroviaires (vocabulaire, fonctionnement du réseau, des dessertes).

[2] Voir en le glossaire reprenant le détail de tous les sigles employés.

[3] Nous employons cette notion comme une « notion indigène » dans la mesure où elle ne correspond pas à une définition préétablie, mais tente de formaliser une observation.

de la situation de toutes les gares de la ligne concernée, de connecter les enjeux de dessertes avec l'ensemble du réseau, possèdera ce savoir d'usage global. Ce qui distingue un usager « qui parle de ce qu'il connaît » et un usager disposant d'un discours d'usage global, c'est la capacité de montée en généralité, de l'usage personnel vers l'ensemble de la ligne, voire plus.

- une capacité d'expertise technique : Le terme d' « expertise » renvoie à la maîtrise technique du champ d'activité des transports ferroviaires : connaissance du vocabulaire technique interne à la SNCF, des différentes catégories de matériels roulants. La maîtrise de ces éléments nécessite un investissement dépassant la simple utilisation du réseau.

Le « noyau dur » constitue en cela une véritable capacité d'expertise indépendante : peuplé d'agents SNCF, de passionnés de transports ferroviaires et de responsables associatifs avertis, le noyau peut à tout moment discuter ou contester les choix et présentations techniques des services de la région ou de la SNCF. Les responsables associatifs appartenant à ce noyau dur sont à la SNCF ce que les astronomes amateurs de Michel Callon[1] sont aux astronomes professionnels : une force d'expertise civile indépendante.

L'enjeu de l'expertise dans les relations SNCF/Région

La technicité des débats n'est pas une fatalité : un débat sur les transports ferroviaires n'est pas systématiquement technique, même dans les comités de ligne. Cette technicité trouve sa source dans les modalités d'organisation des séances des comités, ainsi que dans la volonté régionale de constituer une expertise indépendante de la SNCF. Revenons rapidement sur ces deux facteurs de technicité des débats. Premier facteur, la diplomatie politique employée par le conseil régional aboutit à ce que les séances des comités se tiennent dans les plus petites communes traversées par les lignes concernées[2]. Or, les usagers des transports en commun sont plus nombreux…dans les grandes agglomérations ! Il est souvent difficile voire impossible pour de nombreux usagers de se rendre un soir de semaine à 18 heures dans de petites communes difficiles d'accès sans automobile. Ne se rendent aux séances que les usagers les plus motivés ou disponibles, qui sont souvent des associatifs ou des passionnés des questions de transports, et par la même occasion les plus experts des usagers. Deuxième facteur, les relations entre les services techniques de la région et la SNCF « imposent » une technicité assez soutenue. Dès l'origine de sa prise de compétence, la région Rhône-Alpes s'efforce de constituer une capacité d'expertise indépendante vis-à-vis de la SNCF[3]. Le but est de rééquilibrer un rapport de force qui penche fortement en faveur de l'exploitant : malgré ses efforts, la région est encore très loin de posséder une capacité d'expertise comparable à celle de la SNCF. Dans le prolongement de cette politique, la région met en place un système binôme d'expertise[4] afin de ne pas laisser l'exploitant gérer seul les questions techniques.

Chaque zone étudiée est pilotée par un duo composé d'un « animateur territorial » issu des services de la région et d'un chargé d'axe de la SNCF. Tous les comités de ligne d'une même zone sont pilotés par ces deux individus[5] : ils ont en charge l'information sur les projets en cours, les études à mener, les bilans des comités, les bilans de dessertes, et participent également aux débats en fournissant des précisions techniques sur les questions posées par les participants. Leur collaboration portant essentiellement sur des enjeux de maîtrise technique du réseau ferroviaire, il semble difficile de laisser ces thématiques de travail et de discussion à la porte des comités. La situation de collaboration/rivalité existant entre les services régionaux, courant après la maîtrise de l'expertise, et ceux de la SNCF,

---

[1] In Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthes, *op. cit.*, 2001, « La recherche confinée », pp. 61-104.

[2] Montmélian, Bonson, Goncelin ou Brignoud font partie des communes régulièrement hôtes des comités.

[3] Notamment par le biais d'un politique de recrutement de jeunes diplômés issus des DESS transports de l'université de Lyon II.

[4] Chaque ligne ferroviaire régionale est gérée par un couple d'expert région/SNCF.

[5] En Ardèche, le duo est formé par Florence Groeber (Animatrice territoriale) et Martine Cohu (Chargé d'axe) ; dans l'Ouest Lyonnais par Philippe Guibaud (AT) et Olivier Berzane (CA): dans la région stéphanoise par Philipe Guibaud (AT) également avec cette fois-ci Jean Luc Trollat (CA).

apparemment peu enclins à partager une expertise dont ils étaient jusqu'à présent les seuls dépositaires, crée des conditions favorables à la mise en avant de discussions techniques où chaque partie en présence tenterait de prouver sa pleine maîtrise des termes du débat, même de manière inconsciente.

Le peu de renouvellement du public d'usager des comités ajouté aux relations de coopération et de rivalité entre les experts régionaux et SNCF, expliquent la forte technicité des débats observés. Cette technicité n'est pas intentionnelle, mais peut avoir des conséquences sur la position de la région vis-à-vis de l'opérateur, et indirectement sur la solidité de l'institution régionale.

Renfort d'expertise et « institutionnalisation par ricochet »

Le rôle du « noyau dur » d'usagers au sein des comités de ligne correspond à deux fonctions. Une première fonction « explicite» : représenter les usagers des lignes concernées par les comités. Les observations précédentes ont permis de mesurer toutes les limites de cette représentation. Une fonction plus « implicite » : fournir un appui d'expertise contre la SNCF aux différents acteurs présents dans les comités de ligne. Il est impossible de connaître les intentions exactes de la région à ce propos : toujours est-il que dans la pratique des comités de ligne, la capacité d'expertise associative interpelle la SNCF et l'oblige à rendre des comptes sur ses choix techniques et ses choix de service. Face à ces débats d'experts, les services de la région sont régulièrement mis en difficulté, et il n'est pas rare d'assister à un ping-pong d'arguments techniques entre quelques représentants associatifs et la SNCF ou RFF. Le « noyau dur » constitue réellement un vivier de contre expertise, sur lequel la région est susceptible de s'appuyer. Pour assurer cet appui, une reconnaissance par la région de la faculté des associations à intervenir dans le débat semble indispensable. On parle alors de reconnaissance institutionnelle, sorte de sésame de légitimité pour les associations.

La reconnaissance institutionnelle des associations par les pouvoirs publics se joue sur un double critère : la capacité d'expertise et la représentativité. Ces deux ressources peuvent être mobilisées par les associations pour accéder à la reconnaissance institutionnelle. La capacité d'expertise peut être considérée comme une ressource *interne* : la reconnaissance par les pouvoirs publics est motivée par la détention d'un « ticket d'entrée technique ». Les associations sont donc reconnues pour leur « qualité ». A l'inverse, la représentativité est une ressource *externe* : c'est le lien avec la société civile qui permet à l'association de s'asseoir à la table des interlocuteurs institutionnels. Les associations sont alors reconnues pour leur *quantité*. Dans le cas des associations d'usagers des transports rhônalpines, seule la capacité d'expertise technique, c'est-à-dire la ressource *interne*, semble réellement peser. La ressource *externe* des associations doit être considérée avec prudence : Les associations d'usagers sont, la plupart du temps, des groupements très localisés et principalement axés autour des enjeux liés à l'exploitation de leur gare ou de leur ligne. Si elles ont la capacité de mobiliser dans leur zone d'implantation, leur impact reste très limité à une échelle supérieure. La FNAUT Rhône-Alpes, qui devrait logiquement assumer cette ressource *externe* à une échelle territoriale plus élevée, n'a qu'une capacité d'action limitée quant à la mobilisation des usagers. Cette mobilisation, sous forme de pétitions, manifestations, occupations des voies est autant le fait de réactions spontanées d'usagers excédées que des initiatives programmées par les associations. Ces dernières catalysent et intègrent les protestations émergentes, mais n'utilisent que rarement leur capacité de mobilisation sociale, même à l'échelle locale. Malgré ceci, les associations ultra localisées paraissent plus à même de mobiliser que la FNAUT : les protestations des usagers observées n'ont pas de dimensions « régionales ». La région doit se confronter à une série de manifestations isolées, coordonnées après coup par la FNAUT et le réseau associatif. C'est moins la puissance de mobilisation que la capacité d'expertise qui motive la reconnaissance des associations par la région. La faible représentativité[1] des associations présentes dans les comités de ligne interroge à nouveau le caractère réellement participatif du dispositif : a-t-on convié des « usagers » ou des experts indépendants aux séances de ces comités ?

[1] Par faible représentativité nous entendons le faible nombre d'adhérents et d'animateurs du réseau.

En confrontant son partenaire de négociation à une expertise associative indépendante, la région contribue de manière indirecte au rééquilibrage du rapport de force d'expertise[1]. Les comités de ligne exercent une double pression sur la SNCF :

- Une pression *technique* : le niveau technique des interventions du « noyau dur » est parfois supérieur à ce qu'aurait pu fournir les services régionaux. Les attaques associatives sont beaucoup plus libres. Les services de la région, en constante négociation avec la SNCF ne peuvent pas se permettre d'adresser des critiques aussi frontales à leur unique partenaire de négociations.

- Une pression *politique* : la force de la SNCF repose sur son opacité dans la définition et la communication de l'expertise ferroviaire. Les comités de ligne sont l'occasion d'un échange frontal entre les associations souvent très remontées contre un opérateur sourd à leurs doléances, et l'entreprise ferroviaire. Ils obligent la SNCF à découvrir sa stratégie et à accepter le dialogue, ce qui n'était pas toujours le cas jusqu'à présent. La SNCF partage désormais le poids des rétroactions négatives des décisions prises collectivement avec la région Rhône-Alpes, comme en témoigne le directeur régional TER de Lyon :

« Ce qui est bien dans les comités de ligne, c'est que ça nous met, nous SNCF, sous pression de manière assez redoutable. Les informations que l'on a de manière statistique, ou un rapport de contrôleur, on les prend en pleine figure par une salle en furie, ça donne pas du tout la même prise en compte du sujet par la SNCF.»[2]

Le fonctionnement des comités de ligne, regroupant une poignée d'usagers « avertis », peut être assimilé à une « institutionnalisation par ricochet ». Ici, l'institutionnalisation est assimilée à un renforcement de la légitimité d'intervention et la crédibilité de l'institution politique régionale. Cette institutionnalisation peut favoriser l'affirmation de l'institution régionale dans son rôle d'AOT, face à l'exploitant, mais également face aux associations d'usagers et aux partenaires politiques locaux.

Les comités de ligne comme redécoupage territorial infra régional ?

Pour mettre en œuvre sa politique des transports ferroviaires, la région doit inévitablement collaborer avec les échelles infra régionales de gouvernement, départements, agglomérations, ou communes. Cette collaboration est rendue incontournable pour trois raisons :

- *La concentration des enjeux de transports collectifs*: la région doit agir sur des parcelles de son territoire présentant des problèmes spécifiques : désertification pour les zones rurales, saturation des axes de communication pour les agglomérations. Ces périmètres infrarégionaux sont les zones d'action de collectivités plus petites, avec lesquelles la région doit impérativement dialoguer pour mener à bien l'action publique locale. Les zones périurbaines des grandes agglomérations ont par exemple été identifiées par la région comme zone d'action prioritaire.

- *La répartition des compétences en matière de transports* : les transports collectifs tels qu'ils sont répartis par la LOTI, distribuent les prérogatives entre les différents niveaux de collectivités. La région se voit confier le ferroviaire, les départements les autocars et les villes le tramway et les transports urbains. L'intermodalité, qui constitue un des objectifs prioritaires de la région, impose un dialogue soutenu avec les différents partenaires territoriaux. Pour développer des lignes de l'Ouest Lyonnais, celles intégrées au PTU stéphanois où les nord de l'agglomération grenobloise,la région devra fédérer les AOT derrière son projet.

- *L'organisation de l'édifice institutionnel issu des lois de décentralisation* : la combinaison de l'impossibilité de tutelle d'une collectivité sur une autre et de la clause de compétence générale permettant aux collectivités de chaque échelle de « statuer sur toutes les questions

[1] Une méthode plus directe est de recourir à des cabinets d'expertise indépendants, ce que la région pratique également.

[2] Entretien réalisé à Lyon le 12/04/2006

d'intérêt public » qu'elles soit communales, départementales ou régionales[1]. Chaque collectivité peut intervenir en matière de transports collectifs de manière tout à fait légitime. De plus, la région est en position de faiblesse au sein de cet édifice, vis-à-vis des collectivités plus anciennes que sont les départements et les communes. Ne pouvant s'imposer de fait face aux échelons d'action publique d'échelle inférieure, la région doit obligatoirement collaborer avec ces dernières.

Si la collaboration parait inévitable, elle n'exclut pas les logiques de conflit : chaque collectivité est porteuse d'un « projet collectif », concernant son territoire d'action. L'imbrication de ces territoires pose la question de la priorité d'un plan sur un autre, qui se traduit en matière de transports par l'articulation, sinon le choix, entre modes de transports. L'intermodalité prônée par l'ensemble des collectivités ne doit pas masquer les luttes d'intérêts existant entre les différents étages de l'édifice institutionnel pour la détention de la légitimité d'action sur un même territoire. Lorsque la région souhaite intervenir sur les dossiers périurbains, des logiques de coopération et de conflit s'engagent simultanément, puisque cette intrusion d'un échelon de gouvernement supérieur dans un territoire « infra » implique un dialogue interinstitutionnel, mais peut être également vécue par l'AOT compétente sur la zone périurbaine comme une diminution de sa capacités d'action dès lors que la région réclame un droit de regard sur ce qui était jusqu'alors son territoire d'action « exclusif ».

Les comités de ligne sont présentés le plus souvent sous leur aspect « coopératif »: une structure ouverte pour améliorer un dialogue à trois : collectivités, exploitants et usagers. Leur aspect « conflictuel » est moins flagrant, mais bel et bien présent. En quoi les comités de ligne peuvent-ils être perçus comme des instruments de promotion du projet et des orientations régionales en matière de transports collectifs ? En quoi la politique régionale parvient à « s'ancrer » à son territoire ? Quel est l'impact de ce processus sur l'équilibre institutionnel rhônalpin ?

Découpage territorial et représentation politique

En 2004, une des évolutions fondamentales du dispositif de concertation des usagers en matière de transports ferroviaires est le passage de 13 groupes territoriaux à 28 comités. A titre comparatif, la région Alsace ne possède que 9 comités de ligne : le prétexte de la différence d'échelle territoriale n'est pas convaincant, puisque que le dispositif d'origine en Rhône-Alpes ne comptait que 13 groupes. Le passage à 28 est donc un choix politique. Nous émettons l'hypothèse, qu'à l'instar des pays, *les comités de ligne sont l'occasion de fournir une nouvelle image du territoire pertinent de l'action publique*. Dans la carte des 28 comités, n'existent plus ni PTU, ni départements, ni aires urbaines. Le territoire, agité par d'incessants mouvements de redéfinition des appartenances et des représentations, peut être investi par diverses entreprises d'invention d'échelles d'action publique[2]. Les politiques de la région se « fixent au territoire » grâce à un maillage infrarégional particulier, celui constitué par les voies de chemin de fer. Participer aux comités de ligne implique de partager, même inconsciemment, une norme du découpage territorial. La diffusion de cette norme n'implique pas la disparition des autres normes : un maire n'oublie pas sa mairie au seuil du comité de ligne. Mais le quadrillage territorial des comités offre à la région une occasion de s'inscrire dans son territoire, de placer son intervention à une échelle très fine. Comme l'affirme un membre des services transport de la région, l'aspect symbolique de cet ancrage est un aspect non négligeable du renforcement de la position régionale :

« Je pense que l'enjeu de l'affirmation de la région, il n'est pas dans les modalités pour faire. En revanche, il y'a des moments où, lorsqu'on porte un sujet, il faut montrer que c'est la région qui le prote et

[1] Cette compétence s'applique sous réserve que ces compétences ne soient pas dévolues de manière exclusive par la loi, à l'Etat ou d'autres personnes publiques.

[2] Sur ces mouvements de redéfinition territoriale, voir Bernard Debardieux, Martin Vanier (dir.), *Ces territoires qui se dessinent*, Edition de l'aube, DATAR, 2002 ; Jacques Beauchard (dir.), *La mosaïque territoriale : enjeux identitaires de la décentralisation*, Editions de l'aube, 2003.

là, même le lieu de la réunion compte. Voilà, là, c'est un groupe de travail ou une réunion labellisée « région » et c'est à la région d'être chef de file. »[1]

Cette hypothèse s'inspire d'autres exemples de création de nouveaux territoires infra régionaux. Les Pays, instaurés en 1995 par la Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement du Territoire (LOADT), constituent un nouveau territoire d'action infra régional piloté par la région. Leur mise en place soulève, lors de la discussion parlementaire, de vives polémiques parmi les élus départementaux qui voient dans « *la montée du pays comme nouveau territoire d'action supra communaux d'action publique, le risque de priver le département de « pertinence fonctionnelle* » »[2] (Le Lidec, 1997 ; Pasquier, 2004). Romain Pasquier dépasse cette lutte de prérogatives et de pertinence territoriale et perçoit la manière dont ce découpage inédit du territoire infra régional permet à la région de s'imposer comme nouveau médiateur entre l'Etat (voire l'Europe) et les acteurs locaux : « *En institutionnalisation de nouveaux espaces infrarégionaux d'action publique, en diffusant des principes d'action, en sélectionnant les protagonistes, ces dispositifs sont les instruments d'une refonte du cadre des relations entre les administrations régionales et les acteurs locaux* »[3]. Ces nouveaux territoires d'action publique locale sont l'occasion pour la région d'instaurer des formes de partenariat stabilisées entre les acteurs qu'elle sélectionne et qu'elle mobilise autour d'un projet de développement territorial. Une politique comme celle des pays permet à la région d'agir sur les règles classiques de médiation politique, dont les départements étaient jusqu'alors les principaux acteurs. Dans le même ordre d'idée, Martin Vanier, Bernard Jouve et Claire De Séverac analysent la mise en place des Contrats Globaux de Développement en Rhône-Alpes, comme étant une tentative « *de faire émerger un nouveau maillage infrarégional du territoire et faire porter cette démarche par une élite locale plus encline à se tourner vers l'institution régionale que vers les conseils généraux* »[4].

Les comités de ligne offriraient une nouvelle cartographie de l'action publique régionale. Le redécoupage n'est pourtant que symbolique : c'est dans les échanges entre participants que la redéfinition de la position de l'acteur régional au sein de son territoire en matière de transports prend réellement forme. L'interaction entre les différents élus du territoire rhônalpins est susceptible d'appuyer la redéfinition du rôle de la région, même si le redécoupage territorial opéré par les comités de ligne ne fait pas « sens » de manière aussi prononcée que dans le cas des pays ou des CDRA, qui utilisent quant à eux les « ciseaux » politico administratifs en créant une institution à proprement parler qui fera sens de manière plus évidente. A l'heure actuelle, les comités de ligne sont trop récents pour s'inscrire dans les représentations collectives de manière ostensible. Mais leur fonctionnement régulier et la participation des mêmes acteurs au processus de concertation, comme c'est le cas depuis 2004, peuvent, à termes, marquer les représentations territoriales.

Insertion des élus régionaux

L'animation des comités de ligne est confiée à un élu régional, en règle générale provenant de la circonscription départementale où se situe le comité. Alors que les groupes territoriaux étaient présidés par le vice président délégué aux transports, chaque comité a son propre conseiller régional, plus ou moins concerné par les transports, qui officie en tant que président du comité de ligne. Les Vice Présidents transports et démocratie participative[5], ainsi que la présidente du Comité Régional des Partenaires participent également à quelques comités, en soutien des élus régionaux. La présidence des comités de ligne permet aux élus régionaux d'affirmer leur légitimité au sein du tissu politique local : la force des comités de ligne est qu'ils permettent aux conseillers régionaux ne disposant d'aucune responsabilité particulière de jouir de cette possibilité. En effet, des élus régionaux qui occupent des

[1] Entretien réalisé le 16/01/2006 à Charbonnières-les-bains

[2] Romain Pasquier, *La capacité politique des régions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 174

[3] Ibid., p. 178

[4] Ibid., p. 232

[5] Respectivement premier et quatrième vice présidents de l'exécutif régional

positions très différentes dans l'arène politique régionale[1], sont placés en situation de coordination de l'ensemble des acteurs locaux en matière de transports (élus, usagers, associations, professionnels) et trouvent ainsi l'occasion de rendre « routinière » la présence du conseil régional dans les « affaires » locales. La diversité des profils des élus présidents de comités contraste avec la présidence unique des GTC[2]. Cette présidence polycéphale, que nous appellerons « institutionnelle »[3] peut renforcer la position de la région au sein du tissu politique local, symboliquement parlant : l'élu régional, entouré des opérateurs (SNCF et RFF) se trouvent en positon d'arbitre face à une salle où se mêlent élus de toute sortes et société civile. Ils se placent dans la posture d'acteurs incontournables des transports collectifs, quelque soit l'échelle abordée. Les comités de ligne deviennent l'occasion de traiter les dossiers routiers, ferroviaires, périurbains, intercités. Cette polyvalence des thèmes, couplée à la présence systématique d'élus régionaux, font du dialogue entre acteurs locaux une routine dans la gestion des problèmes de transports collectifs, c'est-à-dire une pratique régulière, peu à peu intériorisée comme une évidence par l'ensemble des acteurs.

Les comités de ligne peuvent être perçus comme des instruments d'ancrage territorial « régional », dans le sens ou ils sont initiés par la région et pilotés par les conseillers régionaux. Cette appropriation symbolique du territoire, qui passe par une présence physique, va dans le sens d'une « objectivation » de l'intervention régionale en matière de transports collectifs. Cette diffusion prend alors la forme d'une adhésion progressive des élus locaux au « fait ferroviaire ».

Sensibilisation des élus locaux

Jusqu'à la fin des années 1980, la dégradation des voies, de l'offre et du matériel de transports ferroviaires a conduit progressivement à détourner les élus locaux du train, pour lui préférer les infrastructures routières. Les comités de ligne, en impliquant les élus des plus petites communes situées sur les lignes SNCF, permettent à la région de mettre en avant son projet de réseau ferré régional, et de promouvoir la solution modale dont elle détient la compétence, auprès des acteurs locaux ayant la possibilité d'opter pour l'une ou l'autre des solutions modales s'offrant à lui. Pour illustrer notre propos, nous nous fixerons sur un exemple très précis : les gares.

Depuis l'origine de sa prise de compétence, la région a initié un programme de rénovation des gares sur l'ensemble des lignes TER. Entre 1997 à 2000, 64 projets de rénovation de gares ont été réalisés. L'investissement de la région est très important dans ce domaine : 253,3 millions de francs dans le cadre du CPER 2000-2006, sans compter les actions nationales. La région poursuit actuellement son programme de rénovation des gares, qu'elle présente d'ailleurs très largement dans les comités de ligne. Ce programme, accompagnant la hausse incessante de l'offre et de la fréquentation des TER, nécessite pourtant l'appui des maires des communes dans lesquels se situent certaines des gares les plus dégradées. Pour concurrencer l'automobile, le train a besoin d'être mis en valeur, non seulement à proximité des nœuds de trafic, mais aussi et surtout dans les zones les moins accessibles du territoire. La création d'un parking de rabattement, d'une billettique intermodale, ou l'entretien et la rénovation des bâtiments ne peuvent se faire sans la collaboration des élus locaux, ruraux et urbains, qui favoriseront l'utilisation du transport ferroviaire par leur population. L'enjeu pour la région est donc de sensibiliser les élus locaux au transport ferroviaire, pour faciliter le développement et l'efficacité de la desserte ferroviaire en Rhône-Alpes. Sous la pression de divers facteurs (amélioration de l'offre,

[1] Par position différente, nous entendons que ces élus peuvent être présidents de commission, de groupes politiques, mais jamais directement vice présidents comme c'était auparavant le cas dans les GTC. Pour la liste des présidents de comités de ligne voir Annexe 11

[2] Tous les GTC observés sont présidés par Eric Fournier, exception faite du GTC 11, présidé par Dominique Chambon, qui remplace Eric Fournier qui n'a pu se rendre à cette séance. Voir Annexe 11.

[3] L'appartenance des présidents à la même institution est le seul dénominateur commun entre ces personnalités. Le leadership est élargi au-delà d'un seul leader et même d'un cercle de leader.

augmentation de la fréquentation[1], programmes de réhabilitations des gares et du matériel), des élus locaux jusqu'alors peu concernés par les transports ferroviaires apparaissent dans les dispositifs de concertation régionaux. Un responsable associatif témoigne de cette apparition des élus locaux au sein des comités de ligne couvrant des zones à faible densité d'AOT :

« Y'a des partenaires qui apparaissent dans les comités de ligne, qu'on ne connaissait pas, qui étaient hors circuit précédemment. Alors bien sur, il y a les syndicats qui participent plus ou moins. (…) Mais moi, ce que je trouve très positif, c'est la présence des élus locaux. Pourquoi ? Moi, je vous parle, j'assure trois comités de ligne, dont un très gros Saint Etienne/Firminy qui gère des problèmes énormes, des flux énormes. Mas je suis aussi dans les comités de ligne Saint Etienne/ Roanne et Saint Etienne/Montbrison/Clermont, et c'est là qu'on voit apparaître les élus locaux plus que dans les autres. »[2]

Les comités de ligne, en situant la région au cœur d'un territoire restreint, permettent la mise en valeur du transport ferroviaire auprès d'élus locaux à la recherche d'interlocuteurs du fait de la demande grandissante de développement du TFV au sein de la population. Des élus locaux qui ne disposent pas de planification et de moyens d'action spécifique en matière de transport, y trouvent l'occasion d'échanger directement avec les élus et les services de la région, ce qui peut les encourager à développer ce type de transports collectifs. Les comités de ligne apparaissent dès lors comme une *interface* régionale permettant d'articuler les besoins territoriaux, véhiculés par les élus locaux et les planifications régionales, en quête de légitimité territoriale. Pour reprendre les mots du président de la FNAUT Rhône-Alpes, beaucoup de maires « découvrent qu'ils ont une gare » sous l'impulsion de l'amélioration du service, des demandes des administrés mais également grâce aux comités de ligne. Ces derniers permettent de recenser les besoins et de faciliter le dialogue direct avec la région, qui passe ainsi outre les interfaces traditionnelles qu'étaient les départements. Les comités de ligne permettent de « diffuser le ferroviaire », dans les sens où ils permettent de *banaliser* les transports ferroviaires auprès d'acteurs qui jusqu'alors n'envisageaient pas ce type de mode de transport comme une solution efficace et pertinente pour leur échelle d'action. En ralliant les élus locaux derrière un projet régional de développement des transports collectifs, les comités de ligne pourront favoriser, à terme, l'émergence d'un *leadership* régional dans ce domaine, puisque malgré le « partenariat » multi niveau, c'est bien la région qui détient les clés décisionnelles concernant la desserte ferroviaire. En adoptant le fer, les élus locaux accordent une place de choix à la région dans le domaine de la planification et la gestion des réseaux de transports collectifs sur le territoire rhônalpin.

Une analyse en termes de « participation des usagers » est donc insuffisante si l'on veut saisir la portée des comités de ligne. Replacés dans une perspective de jeu interinstitutionnel, comprenant une part de coopération et une part de conflit, ces comités peuvent être riches d'enseignements sur la possibilité de la création d'un leadership territorial en matière de transports collectifs.

Leadership territorial et démocratie participative

Les comités de ligne sont un moyen d'affirmer les compétences techniques et la légitimité de l'intervention de la région dans le domaine des transports, auprès des acteurs locaux. Ils permettent ainsi à la région d'occuper symboliquement une position de *leadership* politique vis-à-vis des partenaires locaux regroupés sur des dossiers de transports ciblés. Par *leadership* politique, nous entendons la capacité d'une élite politique à piloter l'action publique territoriale, dans le sens de posséder les ressources nécessaires pour définir les problèmes et les solutions. Cette définition du *leadership* élargit l'analyse de la domination territoriale : « *le leadership est moins héroïque que cognitif, moins individuel que collectif, moins*

[1] Rhône-Alpes a connu une hausse particulièrement forte de son trafic et de son offre. Voir Annexe 4 pour les détails de la progression et une comparaison interrégionale. Cette amélioration de l'offre est perçue par la population, comme en témoigne le l'annexe 14.

[2] Entretien du 12/04/2006 à Lyon

indépendant que relié d'une manière particulière à la configuration »[1]. Le *leadership* place la domination territoriale dans une logique d'échange combinant deux aspects : la direction des institutions visibles et des réseaux d'interdépendance, mais aussi « la construction des problèmes et des alternatives d'action publique ». En d'autres termes, le *leadership* territorial ne peut pas être conçu comme une entreprise de captation de l'action publique par une élite mais bien comme le pilotage d'une action publique coordonnée, où l'élite politique « leader » détiendrait une capacité politique suffisante pour définir les problèmes et l'action publique adéquate. Le leader est moins celui qui dirige, que celui qui coordonne.

Du renfort d'expertise au redécoupage infra régional, les comités de ligne peuvent être perçus comme des instruments de « régionalisation » des politiques de transports, c'est-à-dire d'institutionnalisation de l'échelle régionale comme échelle de résolution des problèmes de transports collectifs parfois situés sur les territoires d'action d'autres AOT, et par là même de renforcement des élites politiques dites « régionales ». Après avoir acquis la compétence auprès de l'Etat (logique *top-down*), l'institution régionale parviendrait ainsi à mobiliser les acteurs de son propre territoire autour de son projet et de sa légitimité à intervenir (logique *bottom-up*). Les comités de ligne favoriseraient ainsi l'émergence d'un « leadership régional » appliqué au territoire en matière de transports, un leadership à la fois institutionnel et transactionnel. La dimension participative des comités apparaît dès lors comme une condition favorable à l'instauration de ce type de leadership.

Un leadership institutionnel

Dans le domaine des transports collectifs, où chaque institution est porteuse d'une alternative, l'enjeu du *leadership* politique est au cœur de l'ancrage territorial de l'action publique régionale. Dans cette perspective, les *leaders* pourraient être assimilés aux *coordinateurs* : devient leader celui qui parvient à fédérer l'ensemble des acteurs en situation de coopération autour d'un projet collectif, celui à qui est remis la possibilité de résoudre les problèmes et d'établir le consensus entre acteurs. Dans notre cas d'études, ce leadership n'est pas limité à un homme ou un groupe d'homme. Il semble que l'insertion d'un ensemble hétéroclite d'élus régionaux ne puisse favoriser qu'un leadership « collectif ». Même si les dirigeants de l'institution tireront les bénéfices symboliques de cette insertion, les élus locaux seront d'abord fédérés autour de la personne du conseiller régional présent, ce qui dilue la rétribution de l'insertion au sein d'un groupe d'élus. Le leadership pluriel d'une élite politique liée à son institution, correspond à ce qu'Olivier Borraz nomme le « leadership institutionnel » : pour s'imposer, l'élite dirigeante d'une institution politique va devoir organiser sa domination non seulement au sein de l'institution mais aussi au sein du territoire d'inscription de cette même institution.

« L'affirmation d'un leadership est par ailleurs indissociable de la capacité des leaders à inscrire l'autorité de l'institution dans un territoire dont l'identité demeure problématique – du moins à construire : d'où leur efforts pour insérer l'institution dans un espace politique, économique et social plus large – par les principes mis en avant, les références mobilisées, les partenariats organisés- ou au contraire pour forger de nouveaux territoires d'action. »[2]

Les comités de ligne peuvent être perçus comme l'incarnation et le moyen de diffusion d'une configuration institutionnelle qui attribue un rôle de leadership aux représentants de l'institution régionale. Sans doute les comités n'ont qu'une influence marginale sur les configurations institutionnelles. Mais la diffusion d'un leadership est un phénomène fragmenté, qui ne peut être réduit à un seul et unique processus. Les comités de ligne ne *déterminent* pas les équilibres entre collectivités, mais peuvent *participer* à la constitution d'un *leadership* territorial dans lequel l'institution régionale se verrait attribuer un rôle de régulation et de pilotage négocié de l'action publique.

---

[1] Emmanuel Négrier, *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, p. 234.

[2] Olivier Borraz, « Le leadership institutionnel », in Andy Smith, Claude Sorbets, *Le leadership politique et le territoire, les cardes d'analyses en débat*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2000, p. 142.

La dimension participative du dispositif peut appuyer l'émergence d'un leadership institutionnel, dans la mesure où ils permettent aux différentes collectivités d'entretenir un dialogue en dehors de toute présence de l'Etat, « *sans Etat d'âme* »[1]. En effet, jamais aucun représentant de l'Etat n'est identifié dans la totalité des séances de comités observés. Le fait, pour une collectivité, de cibler un dispositif autour des citoyens ou des usagers, et non autour de ses partenaires traditionnels de négociation, peut impliquer cette absence de l'Etat. Or, une grande partie de l'expertise des collectivités territoriales en matière de transport est détenue par les services de l'équipement. Les débats techniques initiés par la SNCF, les services de la région et les associations se déroulent donc en présence de collectivités « nues », c'est-à-dire ne pouvant mobiliser que leur propre capacité d'expertise, qui en matière de transports ferroviaires sera forcément limitée. En conséquence, les élus et services régionaux peuvent occuper une place symbolique au sein des comités : celle de la collectivité « savante », c'est à dire en prise directe avec l'opérateur et les questions techniques. Cette « crédibilité » technique est susceptible de renforcer un leadership institutionnel, non seulement auprès des associations d'usagers mais également auprès des autres échelles de pouvoirs locaux qui identifient l'institution régionale comme la détentrice de l'expertise et donc par extension un partenaire incontournable dans le domaine des transports.

Un leadership transactionnel

Outre le positionnement symbolique de l'institution, les comités de ligne sont susceptibles de promouvoir les compétences régionales auprès des élites locales. On peut supposer que le dialogue entre Région et Collectivités infra régionale favorise un « leadership transactionnel »,[2]. Pour s'imposer, un leader ou une équipe de leaders doit impérativement trouver des relais territoriaux, des *followers,* convaincus d'apporter leur soutien à ce leadership grâce à la transaction proposée par les leaders[3]. Le leadership, compris dans une logique d'échange au sein d'une configuration territoriale, pourrait ainsi être appuyé par ce dialogue direct entre les différents groupes d'élites politiques locales.

Le fait qu'une arène participative rassemble les citoyens d'un territoire extrêmement ciblé sous la houlette du conseil régional est un facteur indéniable d'attraction des élites politiques locales. En effet, les communes, intercommunalités ou départements n'ignorent pas la portée d'un contact direct entre une échelle de gouvernement traditionnellement plus « éloignée » du terrain que ne le sont les cellules plus anciennes de l'édifice institutionnel. En s'adressant à la population, le conseil régional s'immisce dans le tissu politique local, en assimilant cette population à des usagers du TER, bref à des « rhônalpins ». Le fait que les comités soient présentés comme des instruments de renouvellement de la démocratie locale incite les différents échelons territoriaux présents sur des espaces restreints à ne pas être absents de cette initiative, afin de défendre efficacement leur pertinence et leurs prérogatives. Le dialogue avec le citoyen, devenu très convoité par les élites politiques de toutes les échelles de gouvernement, permet aux comités de ligne d'attirer de nombreux responsables politiques locaux, ce qui rend possible l'ancrage des élus régionaux dans les tissus politiques locaux, ainsi que la sensibilisation des élus infra régionaux aux transports ferroviaires.

Un impact encore incertain

Des éléments permettent cependant de limiter l'influence des comités de ligne sur le renforcement d'un leadership régional en matière de transport. Interface récente de configuration institutionnelle, les comités de ligne ne sont qu'un fragment d'un processus d'institutionnalisation plus large, une ressource d'objectivation parmi d'autres. Des contraintes matérielles et contextuelles pèsent sur le fonctionnement des comités et en limitent la portée.

---

[1] Alain Faure, à paraître.

[2] François Baraize, Emmanuel Négrier, « Un chemin vers le leadership », in Andy Smith, Claude Sorbets, Le leadership politique et le territoire, les cardes d'analyses en débat, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2000, p. 198.

[3] En l'occurrence, les financements de rénovation des gares proposés par la région peuvent constituer une ressource déterminante dans la constitution d'un leadership transactionnel.

Tout d'abord, si le virage « participatif » est annoncé, quelques éléments pourraient venir le restreindre dans les faits. Prenons un exemple très simple : le cadencement du réseau, annoncé par la région pour l'horizon 2008, aura pour conséquence de rigidifier les horaires de dessertes en les coordonnant dans les deux sens[1]. Quelle sera alors la marge de manœuvre de la région en cas d'insatisfaction des voyageurs ? Les plaintes exprimées dans les comités de ligne pourront-elles être prises en compte de manière systématique ? Faudra-t-il remettre en cause toute l'organisation du réseau (régional voir national) pour aménager un tronçon de ligne ?

Ensuite, les comités de ligne agissent sur des territoires très différents, aux problématiques de transports extrêmement variées, parfois même antagonistes[2]. Les comités de ligne, s'ils peuvent prétendre à un certain impact sur des zones à faible maillage institutionnel, où les maires occupent une place importante, seront sans doute plus effacés dans les zones urbaines à forte densité d'AOT, où le dialogue entre élus locaux et région est étroitement surveillé par les agglomérations et les départements. Nous sommes en présence d'un sorte de « nouvelle contingence territoriale »[3] appliquée à la région: même si la région met en place un même dispositif sur l'ensemble de son territoire, l'impact de ce dispositif variera selon la configuration politique des territoires donnés. L'impact des comités de ligne ne peut donc faire l'objet d'aucune généralisation abusive. Les effets des comités de ligne en terme de *leadership* peuvent être décisifs dans certaines configurations, mais peuvent aussi être étouffés par la présence trop marquée de collectivités déjà en conflits à l'extérieur du comité.

* * *

En affirmant son ambition de concerter les acteurs d'un même territoire au sein d'une arène « participative », la région se présente symboliquement comme l'institution coordinatrice des différentes politiques de transport au sein d'un territoire « régional », posture que nous avons identifiée sous le terme de *leadership*. Ce terme est plus un outil de décryptage que la description d'un processus en cours. En effet, a région ne cherche pas à « imposer » son point de vue aux acteurs en présence grâce aux comités de ligne. Certes, ces derniers peuvent être un instrument efficace de diffusion d'un paradigme ferroviaire et, par ricochet, de renforcement de l'ancrage territorial du conseil régional. Mais cet ancrage territorial est-il le témoignage d'un expansionnisme régional en matière de transport ? Il parait abusif de prêter ce type d'intentions aux élus et techniciens régionaux.

La région Rhône-Alpes pratique un ancrage symbolique grâce aux comités de ligne, moins par stratégie que par nécessité : il serait erroné d'affirmer que la région souhaite délibérément surplomber les échelles de collectivités infra régionales en matière de transports. Pourtant, sans initiative de coordination les investissements régionaux en Rhône-Alpes sont dangereusement tributaires du bon vouloir des autres AOT. En s'affirmant comme leader potentiel sur des projets de transports impliquant plusieurs AOT, la région Rhône-Alpes tente de garantir l'effectivité de sa politique, de plus en plus localisée autour d'enjeux périurbains et de projets ciblés. Les comités de ligne sont une manière pour la région de signaler sa présence sur le territoire et, pourquoi pas, de convaincre ses partenaires de lui confier un rôle de premier plan dans l'avancée des dossiers de transports collectifs.

---

[1] Par exemple, un train partira pour une destination à chaque quart de toutes les heures d'une journée : 08h15, 09h15, 10h15, etc.

[2] Pendant que les comités de ligne ardéchois parlent du maintien du service public et de la possible réintroduction des transports ferroviaires dans le département, les Lyonnais et les Grenoblois évoquent la mise en place d'un ou plusieurs trains supplémentaires.

[3] Emmanuel Négrier définit la nouvelle contingence territoriale comme un ensemble de configurations institutionnelles de plus en plus différenciées, entre des territoires où l'Etat occupe une place centrale et d'autres régions où sa position s'affaiblit. Il refuse donc de généraliser un quelconque retour ou retrait de l'Etat : « *Le phénomène nouveau n'est donc ni ici la disparition des États des dispositifs d'action territoriale, ni au contraire leur hypothétique retour en majesté, mais sans doute la mise en évidence du fait qu'ils engendrent à leur manière, par leur intervention ou absence d'intervention, des formes croissantes de différenciation* » Emmanuel Négrier, op. cit., 2005, p. 229

L'instauration et l'organisation des comités de ligne sont moins le témoignage de velléités de leadership exprimées par la Région, qu'une manière de compenser son faible poids politique dans le but de peser plus fortement sur l'aboutissement des dossiers de transports collectifs auxquels elle entend participer. Les comités de lignes apparaissent dès lors comme un moyen de rappeler régulièrement aux partenaires locaux que la région investit dans les transports et que le développement des réseaux urbains et départementaux doit tenir compte de l'existence et du développement du réseau régional.

LE TEMPS DE LA DIFFERENCIATION REGIONALE ET DES AMENAGEMENTS METROPOLITAINS ?

Si nous devions tracer les contours d'un éventuel « style rhônalpin » de politique des transports ferroviaires, nous prendrions vraisemblablement des « crayons » politico-institutionnels. Qu'il s'agisse de la production d'un discours régional, des choix effectués en matière d'expertise, des modalités de définition des action ou des dispositifs de concertation, l'attitude et les stratégies adoptées par la région Rhône-Alpes sont marquées par le rapport de conflit/coopération existant entre elle et les différents échelles d'AOT présentes sur le territoire régional. Dans la mesure où les enjeux périurbains et métropolitains constituent le coeur des problématiques de transports et de déplacements du territoire de Rhône-Alpes, l'insertion de l'institution régionale dans les jeux d'acteurs locaux devient un impératif politique pour cette dernière. Ce besoin d'insertion et de coordination se fait d'autant plus ressentir que les collectivités locales rhônalpines sont économiquement et politiquement capables d'agir dans le domaine des transports de leur propre initiative. Au début des années 1990, la Région n'apparaissait pas comme un acteur clef du secteur des transports et elle devait constamment rappeler son rôle, sa place et ses capacités d'action pour assumer sa nouvelle compétence. Cette posture initiale de faiblesse vis-à-vis de ces différents partenaires a guidé le déroulement de la régionalisation des transports ferroviaires en Rhône-Alpes.

Depuis l'origine de sa prise de compétence, la région Rhône-Alpes semble soucieuse de « s'imposer » aux yeux de ses différents partenaires, et pas uniquement les collectivités infra régionales : SNCF, RFF, départements ou agglomérations sont concernées. Cette préoccupation se répercute dans l'ensemble de son action en matière de transport sur 3 points : d'une part sa volonté de « régionaliser » les problématiques de transport en développant, surtout depuis le début des années 2000, un *grand discours* d'intérêt régional en matière de transports ; ensuite, sa volonté, depuis 1997, de se doter d'une capacité d'expertise indépendante qui lui permet d'entrer de plein pied dans les controverses techniques et d'appuyer ses orientations auprès des différents partenaires ; enfin, la mise en place d'une concertation des usagers aux allures d'ancrage territorial stratégique, ou la région publicise et *routinise* sa présence et ses capacités d'intervention auprès d'une assemblée de représentants institutionnels. De manière ostensible (un discours « régionalisé »), plus surprenante (une certaine instrumentalisation de la concertation des usagers) ou plus discrète (des scènes d'ajustements entre partenaires locaux), la concurrence et la nécessité d'une coopération entre échelles imprègnent la politique rhônalpine des transports ferroviaires. Cette pression politique et institutionnelle semble être à l'origine de la distance entretenue par la région vis-à-vis de ses partenaires, au premier desquels la SNCF, mais aussi sa volonté d'apparaître comme une AOT mature, capable d'occuper le rôle de coordinatrice des AOT infra régionales, et pourquoi pas de chef de file d'une action concertée et négociée avec ces mêmes AOT ? Le fait que l'action régionale ne peut se passer d'une négociation avec les partenaires infra régionaux imprègne un certain « style » à la politique des transports en Rhône-Alpes, fait de rigueur technique et de construction d'une vision « régionalisée » des problématiques de transport et de scènes permanentes d'arrangements avec les partenaires métropolitains.

Personnes rencontrées

Rencontres ou entretiens par téléphone

Jean-Paul Lhuiller (vice-pdt FNAUT Rhône-Alpes)
Alain Perron (chef de projet schéma directeur à l'Agence d'urbanisme de Grenoble)
Michel Gilbert (Métropole Grenoble)
Alain Bernard (conseil général des Ponts)
Maya Vitorge (directrice d'étude Urbanisme déplacement AURG)
Michel Gourdol (Direction Transports CRRA)
Nicolas Pech (agence urbanisme Lyon)
Olivier Roussel (agence urbanisme Lyon)
Séverine Asselot (agence urbanisme Lyon) (12h-14h à Lyon)
Catherine Ruyant (agence urbanisme St Etienne)
Jean Vanoye (CESR CFDT RA Transports)
Didier Jouve (VP CRRA Vert, commission aménagement)
Michel Wilson (CRRA, cabinet du pdt)
Philippe de Mestre (RFF)
Jacques Gagneur (MTI conseil)
François Auguste (VP Participation CRRA)
Patricia Varnaison (CETE Lyon)
Nicolas Millet (directeur DPT CRRA)
Alain Chausse (service études et projet, Direction Transport CRRA)
Didier Robles (périurbain Grenoble, Direction Transport CRRA)
Dominique Pallier (directeur Transports au Pays Voironnais)
Christian Maisonnier (DRE RA)
Philippe Dhénein (Direction pôle territoires, CRRA)
Patrice Morandas (étoile ferroviaire CRRA)
Jean-Michel Couturier (SNCF)
Jean-Marc Roscigni (Conseil Général Isère)
Olivier Merliaux (Conseil Général Isère)
M Barriol (VP Conseil Général Rhône)
Xavier Rhoné (RFF)
Philippe Auger (directeur schéma directeur grenoble)
Jacques Gagneur (MTI)
Christine Mesurolles (CCRA Direction Transports)
Didier Roblès (CCRA Direction Transports)
Sylvie Thibaut-Hamelin (CCRA Direction Transports)
Gérard Leras (pdt commission Transports, Vert)
M. Lusson (ex millénaire 3 – Prospective RA)
Gabriel Exbrayat (Association pour améliorer les Déplacements et Transports en Loire Sud).
Jacques Weill (SNCF Lyon)

Bibliographie

Documents d'orientations régionaux :

- *« Rhône-Alpes demain - Réinventons la proximité »*, Schéma d'aménagement et de développement de Rhône-Alpes, Région Rhône-Alpes, 1992.
- Schéma Régional des Transports 1997.
- Contrat de Plan Etat- Région 1994-1998.
- Compte rendu d'exécution pour l'année 1999 du CPER 1994-1999.
- Contrat de Plan Etat- Région 2000-2006.
- Convention Région/SNCF 1997.
- Convention Région/SNCF 2002.
- Charte de fonctionnement des comités de ligne en Rhône Alpes, 2004.
- Atlas régional des transports 2003, ORTRA.
- Atlas régional des transports 2004, ORTRA.
- « *Du projet Inter-cités au projet TER : Rapports et décisions de ars 199O à juillet 1994* », rapport interne de la direction des transports et de la communication du conseil régional Rhône-Alpes, 2005/2006.

Textes de loi :

- Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982, Loi d'orientation des transports intérieurs.
- Loi n°95-115 du 04 Février 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- Loi n°99-533 du 25 juin 1999, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Avis du CES Rhône Alpes :

- Avis du CESR sur les conventions Etat- Région et Région- Sncf relatives à l'expérimentation du transfert de compétences a la région en matière d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional, novembre 1996.
- Avis du CESR sur le bilan d'exécution du contrat de plan Etat –Région, 31 décembre 1998, octobre 1999.
- Avis du CESR sur l'évaluation de la politique régionale des transports collectifs, décembre 1999.
- Avis du CESR sur le bilan d'exécution du contrat de plan Etat- Région du 31 décembre 2003, juin 2004.

Documents partisans :

- Collectif Rhônalpin contre le Lyon Turin, Appel à mobilisation, janvier 2006.
- Comité directeur de la Commission Internationale pour la Protection des Alpes (CIPRA) « Résolution sur la nouvelle liaison ferroviaire de base Turin-Lyon pour le transport ferroviaire des marchandises entre la France et L'Italie », Schaan, 21 janvier 2006

Articles de presse :

- « *Développement durable, mobilité et territoires* », par Marc Sauvez, Pouvoirs Locaux n°53, novembre 2002.
- « *La régionalisation ferroviaire : un modèle ?* » Par Adrien Zeller, Pouvoirs locaux n°53, novembre 2002.
- « *Transport ferroviaire : la régionalisation en marche* », par Sigolène Desmaris, Pouvoirs locaux n°41, 07/1999.
- « *La décentralisation sur les rails* », Le Monde, Christophe Chenay, samedi 25 décembre 1999.
- « *Grenoble : train, on lambine* » par Thierry Polliot, Le Dauphiné Libéré, 11 décembre 2000
- « 91 trains supplémentaires » par Christian Neyrat, Le Dauphiné Libéré, 30 septembre 1997,
- « *La nouvelle bataille du rail* » par Alfred Ollivrin, Le Dauphiné Libéré, 19 mars 1997
- « *La région sur les rails* » par Céline Ferrero, Le Dauphiné Libéré, 19 décembre 2002.
- « *Rhône Alpes fait le choix du transport régional, Rails et transports* », dossier spécial, 25 décembre 2002, 10 pages.
- Salvatore Aloïse, « Des dizaines de milliers de personnes ont manifesté à Turin contre le projet de TGV transalpin », in Le Monde 20/12/2005
- L'Humanité, journal des régions Provence Alpes Cotes d'azur, « La démocratie participative sur les rails », 24 janvier 2004.

Ouvrages et articles :

- BAUTHIER Dominique, *La construction de la compétence d'Autorité Organisatrice des transports au conseil régional de Rhône Alpes*, Travail de fin d'études ENTPE, 2002,
- BEAUCHARD Jacques (dir.), *La mosaïque territoriale : enjeux identitaires de la décentralisation*, Paris, Editions de l'aube, 2003
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHES Yannick, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Édition du Seuil, 2001.
- CERTU, *La régionalisation des transports ferroviaires*, rapport d'études, 1999
- CROZET Yves, *Les régions et le TER, l'expérimentation d'un avenir*, références non communiquées.
- DEBARDIEUX Bernard, VANIER Martin (dir.), *Ces territoires qui se dessinent*, Paris, Edition de l'aube, DATAR, 2002.
- DEBIZET Gilles, *Entre systèmes d'acteurs locaux et fédérations nationales, la construction d'une expertise française relative aux modes doux de déplacements comme révélateur d'une ressource territoriale* Colloque "La notion de ressource territoriale" CERMOSEM (Pacte Territoires), CD-ROM distribué avec le n° de la Revue de Géographie Alpine, 2005 .
- DESMARIS Christian, *Les conventions d'exploitation du service public régional de transport de voyageurs : Organisation contractuelle et processus d'apprentissage organisationnel sous l'angle d'une relation de sous-traitance*, Mémoire de DEA d'Economie des Transports, Réalisé sous la direction de Yves CROZET, Septembre 2003, 187 pages.

- JOUVE Bernard, SPENLEHAUER Vincent, WARIN Philippe (dir.), *La région, laboratoire politique : une radioscopie de Rhône Alpes*, La Découverte, 2001, 373 pages.
- LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean Pierre, "Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures", Politix, n° 42, 1998, p. 37-66.
- LEQUESNE Christian, LE GALES Patrick (Dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Éditions la Découverte, 1997.
- NÉGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.
- PASQUIER Romain, *La capacité politique des régions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.
- PIERSON Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." American Political Science Review, June, 2000
- PRADEILLES J.C., *Des échelles d'interventions de quelques mouvements associatifs*, Revue de Géographie Alpine n°4 Tome 85 1997.
- RADAELLI Claudio M., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », Revue française de science politique, Année 2000, Volume 50, Numéro 2.
- SMITH Andy, SORBETS Claude, *Le leadership politique et le territoire, les cardes d'analyses en débat*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2000.
- ZEMBRI Pierre, La planification des transports au niveau régional, CERTU, 2004.

Sites Internet :

- DRE Rhône Alpes : www.rhone-alpes.equipement.gouv.fr
- Conseil national des transports : www.cnt.fr
- Préfecture : www.rhone.pref.gouv.fr
- Conseil Régional Rhône Alpes : www.cr-rhone-alpes.fr
- GART : www.gart.org
- CERTU : www.certu.fr

Tables des illustrations

Figure 1 : Répartition modale du réseau d'infrastructure en Rhône-Alpes 5
Figure 2 : Modélisation de l'organisation des réseaux de transports en Rhône-Alpes 6
Figure 3 : Comparatif budgétaire Rhône-Alpes/Isère/Rhône 2006 (en million d'Euros) 23
Figure 4 : Comparatif budgétaire 2004 (en million d'Euros) 23
Figure 5 : La densité de population des cantons de Rhône-Alpes 24
Figure 6 : Pays et intercommunalités en Rhône-Alpes. 26
Figure 7 : Comparatif des budgets transports Rhône-Alpes/Isère/Rhône 2006 (en millions d'Euros) 27
Figure 8 : Comparatif des budgets transports Rhône-Alpes/Isère/Rhône 2006 (en millions d'Euros) 29
Figure 9 : Répartition des financements sur le projet "modernisation ST-Etienne Firminy » 31
Figure 10 : Déroulement du projet "Modernisation Saint-Etienne Firminy" Source analyse des délibérations de la Région Rhône-Alpes 32
Figure 11 : Carte population et variation de la population dans les principales aires urbaines de la Région Rhône-Alpes Source AURG 67
Figure 12 : Carte évolution de la population par canton Source : Atlas régional des transports de Rhône-Alpes 2004 67

Glossaire

ADTC : Association pur le Développement des Transports en Commun.

ADTLS : Association pour améliorer les Déplacements et Transports en Loire Sud

ADUT : Association Dauphinoise des Usagers du Train

AEDTF : Association Européenne pour le Développement du Transport Ferroviaire

AGFUT : Association Genevois Faucigny des Usagers des Transports

Alp'Rail : Association Lémanique pour la Promotion du Rail.

AO : Autorité Organisatrice.

AOT : Autorité Organisatrice des Transports

AOTU : Autorité Organisatrice des Transports Urbains

ARDSL : Association Rail Dauphiné Savoie Léman

ARF : Association des Régions de France

ASULGV : l'Association des Usagers de la Ligne Grenoble-Valence

CPER : Contrat de Plan Etat Région

CVCRA : Conférence des Villes Centre Rhône-Alpes

DRE : Direction Régionale de l'Equipement.

FNAUT : Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports

GART : Groupement des Autorités Responsables de Transports Publics

GTE : Groupe Transfrontalier Européen

LEA : Ligne de l'Est de l'Agglomération

LESLYS : Ligne Lyon - Saint Exupéry

LOADT : Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement du Territoire.

LOTI : Loi d'Organisation des Transports Intérieurs.

REAL : Réseau Express de l'Aire Urbaine Lyonnaise

SRADT : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire

SRT : Schéma Régional des Transports

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain.

TFV : Transports Ferroviaires de Voyageurs.

ANNEXES

Annexe 1 : Le réseau ferroviaire en Rhône-Alpes et carte des reliefs en Rhône-Alpes

Annexe 2 : Budget de la région Rhône-Alpes

Annexe 3 : Comparatif régional des évolutions du trafic TER

Annexe 4 : Comparatif budgétaire 2006 (en million d'Euros)

Annexe 5 : La planification périurbaine de l'action régionale

Annexe 6 : Organigramme général des services de la région Rhône-Alpes

Annexe 7 : Récapitulatif des investissements ferroviaires CPER 2006

Annexe 8 : Groupes Territoriaux de Concertation et Comités de ligne.

Annexe 9 : Corpus de comptes-rendus de séances de comités mobilisés.

Annexe 10 : La présidence régionale des dispositifs de concertation TER.

Annexe 11 : L'opinion publique et la perception de l'amélioration de l'offre ferroviaire

Annexe 12 : Historique de l'implication de la Région RA dans la politique de transport ferroviaire