



HAL
open science

Les Politiques départementales de transport collectif

Sylvie Thibaud

► **To cite this version:**

Sylvie Thibaud. Les Politiques départementales de transport collectif. Les Cahiers Scientifiques du Transport / Scientific Papers in Transportation, 1989, 20 | 1989, pp.81-104. 10.46298/cst.11874 . halshs-00528879

HAL Id: halshs-00528879

<https://shs.hal.science/halshs-00528879v1>

Submitted on 22 Oct 2010

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

**Les
Cahiers
Scientifiques
du
Transport**

N° 20/1989

Les politiques départementales de transport collectif

Sylvie THIBAUD
Laboratoire d'Economie des Transports, Lyon

INTRODUCTION

Les textes de décentralisation et la LOTI -Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs- ainsi que leurs différents décrets d'application ont, à partir de 1982, jeté les bases d'une organisation nouvelle des transports publics de voyageurs. Dans le domaine du transport collectif non urbain de personnes, le cadre législatif apporte des modifications conséquentes, désignant notamment des autorités organisatrices de transport et généralisant les pratiques contractuelles d'intervention. Cette réglementation, qui s'inscrit dans le mouvement de décentralisation des responsabilités amorcé dès la fin des années 1970, renforce l'autonomie du département et en fait l'élément central de régulation du secteur.

Dans ce cadre porteur de changements, une analyse des politiques de transport collectif menées par les départements consiste à préciser leur nature et leurs formes et à évaluer la capacité des collectivités publiques à atteindre la mission qui leur est confiée par la loi (1). Replaçant les politiques départementales dans un processus dynamique qui

(1) Une réflexion plus large sur l'évaluation de l'action des Conseils Généraux est menée dans le cadre d'une thèse de Doctorat de Sciences Economiques de l'Université Lyon II (LET) par Sylvie THIBAUD.

va de leur élaboration à leur mise en oeuvre effective, nous aborderons successivement deux aspects principaux de l'objet d'étude :

- les conditions de la formation des politiques départementales issues du cadre réglementaire de l'intervention et de l'évolution de cette activité économique administrée,
- l'action des Conseils Généraux à travers les réalisations observables dans les départements.

Cette analyse fait appel sur le plan de la méthode à deux types d'approche :

- d'une part un panorama général du secteur a été effectué à partir d'indicateurs recueillis principalement par le CETUR et qui ont fait l'objet d'une analyse quantitative,
- d'autre part des enquêtes qualitatives sur le terrain nous ont permis de saisir les pratiques nouvelles et les grandes tendances de l'organisation du secteur. Réalisées dans 5 départements français (2) -sélectionnés sur la base de critères de financement-, ce travail a consisté à recueillir au moyen d'entretiens semi-directifs les points de vue des principaux intervenants du secteur.

I- REGLES ET CHAMP DE L'INTERVENTION

Deux données sont essentielles pour comprendre la formation des politiques départementales de transport collectif : les compétences institutionnelles attribuées au département et les caractéristiques du secteur des transports collectifs non urbains (3), champ de l'intervention du département.

A- LE CADRE JURIDIQUE DE L'INTERVENTION : souplesse et concertation

Les dispositions législatives constituent les règles du jeu auxquelles doivent se conformer les collectivités publiques ; à ce titre, il est indispensable de retenir les grandes lignes qui guident l'action des départements dans le domaine du transport public (4).

1- Principes généraux de l'intervention décentralisée

La législation de la décentralisation reposent pour les transports collectifs sur trois ensembles de textes réglementaires : la réforme de la planification, celle de la décentralisation et la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs.

Les principes généraux relatifs à l'organisation des transports collectifs peuvent être résumés en quatre points forts :

(2) Il s'agit des départements de l'Ardèche, Isère, Haute-Loire, Rhône et Saône et Loire.

(3) L'abréviation TCNU sera utilisée pour l'appellation de Transport Collectif Non Urbain.

(4) Au sujet des différentes législations, consulter J.L. DELPIERRE, "La réglementation des différents modes de transport", in Les transports en France, situation au début des années 1990 et politique nouvelle, sous la dir. de E. QUINET, Notes et Etudes Documentaires, Octobre 1992, La Documentation Française n°4534, 4625, 4686, pp. 211-216.

- la LOTI affirme la priorité au développement des transports intérieurs et fixe un objectif reposant sur une politique volontariste de transport : celui de la reconnaissance et de la mise en oeuvre d'un droit au transport. Dans cet esprit, les transports publics participent à l'aménagement équilibré du territoire et à la recherche d'une équité sociale et spatiale.

- l'organisation du transport public est reconnue comme une mission de service public qui incombe à l'Etat et aux collectivités territoriales dans le cadre du transfert de compétences et de ressources.

- les départements deviennent des autorités organisatrices de plein droit : elles ont la charge de l'élaboration des politiques de transport et de l'organisation des services par le biais de régies directes ou par le conventionnement des entreprises de transport

- le principe d'une organisation conjointe Etat-Collectivité est retenu dans le cadre de la planification décentralisée. Des schémas départementaux de transport collectif seront établis par la collectivité locale sur la base d'une approche intermodale. L'Etat peut apporter une contribution financière dans le cadre de contrats de développement ou de promotion, devenus contrats de productivité en 1987.

2- Compétences et ressources du département

Le champ de compétences

Le transport routier interurbain constitue historiquement le domaine privilégié de l'intervention départementale. Il est notamment chargé de l'organisation des services routiers réguliers, comprenant les lignes régulières et les services à titre principal pour les scolaires, et des services à la demande.

Cependant, la LOTI élargit les compétences transport du département sur la base de la notion d'intérêt départemental. Cette notion n'est pas clairement définie et est donc laissée à la libre appréciation des départements, certains prenant en charge des services ferroviaires ou routiers interdépartementaux en accord avec la région, d'autres restreignant la notion d'intérêt départemental aux seuls services publics routiers départementaux.

La mission du département

La mission d'autorité organisatrice confiée au département, que ce soit pour les services réguliers ordinaires ou pour les services réguliers à titre principal scolaire, consiste à :

- organiser les services c'est-à-dire définir leur consistance (itinéraire, horaire, fréquence...)
- fixer leur conditions de fonctionnement,
- définir leurs conditions de financement,
- fixer ou homologuer les tarifs.

L'autorité organisatrice doit élaborer un schéma de développement des transports collectifs visant à améliorer et promouvoir les services de transport public dans le département.

Les ressources du département

Les Conseils Généraux disposent pour l'organisation des transports collectifs de trois types de ressources financières : la dotation globale de décentralisation, l'aide financière de l'Etat par le biais des contrats et les fonds propres du département.

Pour le transport scolaire, le transfert de compétences s'est accompagné d'un transfert de ressources dont le montant est inclus dans la dotation globale de décentralisation. L'Etat prend à sa charge un peu moins des deux tiers des dépenses subventionnables (5), le reste incombe au département. Celui-ci fait parfois appel à la participation des familles.

En ce qui concerne les lignes régulières, aucun transfert de ressources, hors contrat, n'est prévu et leur prise en charge financière, bien que restant facultative, se fait sur les fonds propres du département.

Lorsqu'ils ont élaboré un schéma de transports collectifs visant à valoriser le réseau départemental, les Conseils Généraux peuvent bénéficier pour la réalisation des objectifs fixés d'une aide financière de l'Etat. Versée dans le cadre des contrats, elle s'élève à 30 % de la dépense nécessaire à la mise en place du projet.

3 - Le conventionnement

Le cadre contractuel constitue l'instrument privilégié de l'autorité organisatrice pour définir le mode d'exploitation des services publics en accord avec les transporteurs. C'est par ces accords que s'effectue le partage des risques d'exploitation entre opérateurs et autorité organisatrice et que celle-ci décide de soutenir ou de ne pas soutenir financièrement certains services déficitaires.

L'établissement des conventions est peu contraignant puisqu'aucune convention type ne peut être rendue obligatoire par simple voie réglementaire.

La LOTI fixe un délai de 4 ans pour le conventionnement des services ; dépassé pour les services scolaires, ce délai pour les lignes régulières s'achèvera dans peu de temps, le 23 août 1989. A son expiration, s'il n'y a pas eu convention du fait du département, l'autorisation antérieurement accordée vaut convention pour une durée maximale de 10 ans. Le caractère obligatoire du conventionnement se

(5) La participation de l'Etat est portée à 65 % des dépenses subventionnables en 1984 pour les départements assurant la gratuité du transport scolaire en 1983. Pour les autres départements, la participation de l'Etat varie de 59 à 64 %. Prenant pour référence la situation fixée à l'année 1984, le calcul de la dotation pose de redoutables problèmes d'adéquation de la subvention à l'évolution du secteur scolaire dans les départements.

trouve sérieusement affaibli par cette disposition puisque le "seul" risque encouru par un département qui n'aurait pas conventionné est d'assister à une évolution non maîtrisée de l'offre de transport.

Au total, cette législation se caractérise par une certaine souplesse quant à son interprétation et à sa mise en application. Des règles du jeu peu contraignantes pour les Conseils Généraux, en particulier en ce qui concerne l'organisation et la gestion des services réguliers, génèrent des disparités entre les territoires d'autant plus que l'intervention de l'Etat a un caractère ponctuel et ne concerne pas tous les départements.

D'autre part, la pratique contractuelle semble être l'élément le plus novateur dans la mesure où la politique de transports collectifs s'élabore par la négociation et résulte pour une bonne part du rapport des forces en présence. Ce phénomène est porteur d'un changement dans les relations entre autorités organisatrices et opérateurs.

Souplesse du cadre législatif et règle de négociation mettent en avant le jeu des acteurs locaux pour et dans l'élaboration d'une politique (6).

8- LE MARCHÉ DES TRANSPORTS PUBLICS INTERURBAINS : perspectives d'avenir

Faisant partie du pan de l'économie administrée par les pouvoirs publics, le secteur des transports publics routiers interurbains est cependant composé pour l'essentiel d'agents économiques privés se situant sur un marché en évolution. Il constitue le champ de l'intervention des départements.

1- Quels services pour quels usagers ?

Caractéristiques de l'offre de transport public interurbain

L'activité des transports routiers de voyageurs se décompose en cinq sous-secteurs : le transport urbain, le transport de personnel d'entreprises, le transport interurbain occasionnel, régulier et scolaire. En terme d'offre et d'usage ils occupent des rangs différents et connaissent des évolutions contrastées.

Parmi les produits du transport interurbain, nous rappelons que seuls les services réguliers, scolaires et à la demande relèvent de la compétence d'organisation des collectivités départementales et forment le transport public. Les transports régulier et scolaire détiennent en 1986 des parts de marché sensiblement équivalentes : environ 17% en terme d'offre (véhicules-kms) et respectivement 14% et 20% en terme d'usage (voyageurs-kms) (7). Alors que l'offre globale tous secteurs confondus croît entre 1983 et 1986 de 1,3% par an et l'usage de 0,3% par an, les secteurs "régulier" et "scolaire" font preuve sur cette période d'une grande stabilité.

(6) A propos de l'évaluation de la décentralisation, consulter le rapport effectué pour le compte de la CEMT par Philippe GAMON "La promotion des transports collectifs de niveau régional : une évaluation de la politique française de décentralisation". LET, Décembre 1988, 24 pages.

(7) Source : I.E.S.T. - Ministère des Transports.

D'un point de vue fonctionnel, le transport public routier se compose de trois types de services, chacun renvoyant à une desserte particulière.

Les services réguliers ordinaires ou lignes régulières sont théoriquement destinés à une clientèle autre que scolaire. La plupart desservent les pôles urbains d'un département par des relations intercités à fréquence et trafic relativement élevés ; ces dernières constituent le réseau armature du département, liaisons peu nombreuses mais vitales pour le département. Certaines lignes régulières irriguent les zones les plus rurales et sont liées à une activité locale (foires, marchés...) d'où elles tirent d'ailleurs leur qualificatif de lignes de marché ; elles se caractérisent par des trafics très diffus et des fréquences faibles, le plus souvent hebdomadaires.

Les services réguliers à titre principal scolaire correspondent aux circuits spéciaux scolaires banalisés par la LOTI. Bien qu'ils soient dorénavant ouverts à tous les usagers, ils restent en réalité complètement adaptés aux besoins des élèves qu'il s'agisse des horaires ou des itinéraires.

Les services à la demande prennent différentes formes allant du taxi collectif à la desserte par minibus ; ils répondent à des besoins de déplacement très ponctuels et diffus. Ils sont de réalisation récente et, relativement novateurs dans la démarche que nécessite leur utilisation, ils ont parfois du mal à fonctionner faute d'usagers.

Pour l'année 1986, l'offre de transport public mesurée en kilomètres parcourus se répartit entre les différents services de la façon suivante :

KILOMETRES PARCOURUS PAR LES DIFFERENTS SERVICES DE TRANSPORT PUBLIC ROUTIER EN FRANCE EN 1986

	Nombre de services	Kms offerts en billions	Kms offerts en %	Km/hab hors PTU
S.R.O.	6 542	325	45	12
S.SCO.	33 099	393	55	15
S.A.D.	380	-	-	-
TOTAL	40 021	718	100	25

Source : DIT-OEST-CETUR (3)

(3) S.R.O. = Service Régulier Ordinaire ; S.SCO. = Service à titre principal Scolaire ; S.A.D. = Service A la Demande ; PTU = Périmètre de Transport Urbain.

La plupart des données statistiques présentées ici sont issues du recueil "Statistiques relatives au transport collectif non urbain de voyageurs" élaboré conjointement par le CETUR, l'OEST et la DIT avec l'aide des services transport des départements. Sont pris en compte l'ensemble des départements métropolitains français hormis ceux de la Région Ile-de-France. Cette information est parfois contestée quant à sa fiabilité mais elle a le mérite d'exister et donne une vision globale du secteur.

En moyenne nationale, la répartition de l'offre se fait en faveur des services scolaires qui représentent plus de la moitié des kilomètres offerts.

Pour évaluer la qualité de la desserte, on peut se rapporter à un indicateur significatif de la couverture géographique assurée par le transport public routier : la proportion de communes rurales (9) desservies par un service de transport public. En moyenne nationale, près de 10% des communes ne sont irriguées par aucun service de transport public, ce qui représente environ 2 % de la population rurale.

Cependant, ce décompte reste très sommaire pour juger de la qualité du service offert. La prise en compte du niveau de service, appréhendé par exemple à partir des fréquences, apparaît d'autant plus pertinente que la desserte par autocar se caractérise dans l'ensemble par des fréquences journalières faibles et, dans certains cas, hebdomadaires.

Pour l'avenir, le problème qui se pose est celui du maintien des lignes rurales à faible trafic ou lignes de marché. Ce sont elles qui, ces dernières années, ont le plus fréquemment fait l'objet d'abandon. Contrairement aux lignes régulières du réseau armature qui ont un potentiel de trafic suffisant, leur exploitation déficitaire nécessite au nom du service public le soutien financier des collectivités publiques.

La prépondérance d'une clientèle captive : les scolaires

Dans les années soixante dix, le secteur des transports collectifs de courte et moyenne distance a connu une baisse sensible et régulière de trafic, baisse qui s'explique en grande partie par le double mouvement de désertification des zones rurales et d'accroissement rapide de la motorisation. Les transports publics routiers interurbains n'échappent pas à cette désaffection pour le mode collectif et, dans la plupart des départements, de nombreux services disparaissent faute de voyageurs à transporter. En raison d'une exploitation déficitaire, les transporteurs abandonnent les lignes, sauf si le département intervient financièrement.

A l'heure actuelle, la connaissance de la demande est extrêmement limitée et ceci constitue un obstacle important à l'adaptation des services de transport aux besoins de déplacement. On peut cependant affirmer, au vu d'enquêtes spécifiques menées dans quelques départements, que l'essentiel de la clientèle du transport par autocar se compose de scolaires. En Saône et Loire, une enquête de fréquentation effectuée à l'occasion de l'élaboration du schéma nous enseigne que 85 % du trafic enregistré sur les lignes régulières correspond à des voyages scolaires. Cette prépondérance de la clientèle scolaire, et d'une façon générale d'une population captive, est une caractéristique essentielle du secteur des transports publics départementaux.

En ce qui concerne le transport scolaire, la connaissance du nombre d'élèves transportés subventionnés par le département est en revanche exhaustive et fiable pour des raisons de comptabilisation des cartes scolaires. Au total, pour l'ensemble des départements français, le nombre d'élèves subventionnés s'élève en 1986 à 1,9 million, dont les deux tiers sur services scolaires et le tiers sur services réguliers. Cet ordre de grandeur peut être considéré comme représentatif du trafic du

(9) Dans ce calcul, sont prises en compte les communes situées hors des périmètres de transport urbain de plus de 50 000 habitants.

transport public départemental dans la mesure où la clientèle scolaire en est la composante principale.

Cependant, l'évolution récente des mouvements de localisation de l'habitat fait apparaître des perspectives de relance pour le secteur des transports par autocar. En effet, le développement de zones d'habitat dans les périphéries éloignées des villes génère de nouveaux besoins de déplacement. Cette localisation péri-urbaine des populations peut se traduire par un accroissement du trafic dès lors qu'elle se situe hors des périmètres de transport urbain, zone légale d'exploitation pour le transporteur interurbain. En d'autres termes, c'est, pour les entreprises, un marché nouveau.

2- La diversité des opérateurs de transport interurbain

Une présentation succincte des exploitants participant à la production des services de transport public par autocar, et du partage du marché entre les différents opérateurs mettra en avant les principaux traits et les perspectives probables d'évolution du secteur.

Un secteur privé atomisé

Le fait le plus caractéristique du secteur tient à la multiplicité des opérateurs de transport dans un département. Pour l'année 1985, on compte en moyenne sur l'ensemble des départements français pas moins de 90 transporteurs interurbains par département.

Une hétérogénéité des formes d'entreprises accompagne ce phénomène de nombre. La grande majorité des sociétés sont de type privée : cela va des statuts usuels de société (S.A., S.A.R.L., G.I.E...) à des formes artisanales d'exploitation (particulier, association...). Quelques opérateurs de transport relèvent du droit public ; il s'agit des régies départementales au statut d'établissement public industriel et commercial et propriété du Conseil Général. Peu nombreuses (10) et d'importance diverse, elles font parfois l'objet de fortes controverses dans les départements sous la pression libérale des transporteurs locaux.

Pour l'essentiel, la profession est composée d'entreprises de petite taille disposant de peu de moyens de production, à savoir une flotte de véhicules et un effectif salarié réduits. En 1985, 83 % des exploitants employaient moins de 5 salariés et 2% employaient plus de 50 salariés. En millions de kilomètres annuels effectués sur les services réguliers ordinaires et scolaires, la part du marché occupée par les petits exploitants, à savoir les entreprises dont l'effectif est inférieur à 5 salariés, est relativement importante puisqu'elle dépasse les 20% du total.

L'atomisation des opérateurs de transport va de pair avec une concentration relativement faible de l'activité. Quoique de très fortes variations existent entre les départements, on peut dire, de façon générale, que le marché des transports publics routiers interurbains n'est pas caractéristique d'une offre de type monopolistique.

(10) En 1987, il ne reste plus que seize régies départementales, à la suite de la privatisation de la régie de Saône et Loire.

Nature et rôle des grandes entreprises

Compte tenu de l'atomisation de la profession, une unité de production peut être qualifiée de "grande entreprise" lorsque, en terme d'emploi, son effectif dépasse les vingt salariés. Parmi les grandes entreprises, on relève trois types d'exploitation différents : des régies départementales, des entreprises familiales locales ayant cru au fil des ans par regroupement ou rachat d'entreprises plus petites, et des filiales de groupes de transport d'importance nationale.

Peu nombreuses, les grandes entreprises ont, cependant, un poids relatif important en terme d'emploi et de parts de marché. Elles sont à l'origine de plus de la moitié des emplois dans le secteur et réalisent près de 60 % des kilomètres offerts. Alors que les petites structures ont tendance à être spécialisées dans l'exploitation des services scolaires, les grandes entreprises produisent près des trois quarts de l'offre sur lignes régulières (11).

D'autre part, elles jouent souvent un rôle essentiel dans les départements en matière d'organisation. Le caractère très atomisé de la profession dans les départements confère à l'entreprise de taille importante une position dominante dans le département. Quoique très différentes dans leur fonctionnement, les grandes entreprises se rejoignent de par la force de négociation qu'elles représentent et de par le savoir-faire technico-économique qu'elles possèdent. En raison de leur spécialisation dans l'exploitation des lignes régulières, leur présence est d'autant plus importante qu'elle concerne la frange des services de transport public dont la prise en compte relèvent entièrement de choix politiques. C'est dans cette mesure qu'elles peuvent influencer sur les décisions prises.

Perspectives d'avenir : concentration et/ou dualisation ?

De l'avis de représentants de la profession, le secteur des transports routiers interurbains semble évoluer dans le sens d'une concentration des entreprises, principalement par des procédures de rachat.

En effet, les principaux groupes français de transport interurbain, parmi lesquels les groupes VIA GTI-TRANSCAR (filiale de la Compagnie de Navigation Mixte), CARIANE (filiale de la SCETA), TRANSCET (filiale de la Caisse des Dépôts et Consignation), développent des stratégies d'expansion et d'implantation dans les départements. Liée à des sociétés industrielles ou financières tentaculaires, la puissance de leur actionnariat constitue un appui considérable pour leur expansion. La plupart des groupes français mènent une double politique de croissance externe par l'acquisition ou la participation au capital d'autres sociétés et de croissance interne par l'obtention de nouveaux contrats d'exploitation de réseaux. Durant le second semestre 1988, on a d'ailleurs pu observer un fort mouvement d'opérations boursières de rachat de sociétés de transport interurbain par les plus grands groupes français du secteur : rachat de PROGECAR par TRANSCET, de CITRAM par TRANSCAR et de la CFTA par la CGEA.

(11) Ces données concernent bien les entreprises de plus de 20 salariés. Source : OTI-DETUR.

Sur le plan national, ce mouvement a pour conséquence directe de renforcer le poids des groupes nationaux dans le secteur puisque leurs filiales, selon une estimation de la DTT, assurent près de 40 % de l'offre de transport régulier. Les relations de partenariat et de prestations de services entre ces entreprises filiales et les Conseils Généraux vont sans doute s'en trouver modifiées.

Dans la perspective d'une ouverture du marché européen, il semblerait que ces groupes occupent une place centrale, en particulier par rapport à un marché qui sera appelé à se développer fortement : celui des lignes régulières internationales. A ce titre, leur présence dans certains départements revêt un caractère stratégique, leur permettant par l'intermédiaire de leurs filiales de participer à l'exploitation d'éventuelles lignes qui fonctionneraient sous forme de pools (12).

Par ailleurs, compte tenu de ces phénomènes récents de concentration et de l'élargissement prochain du marché des transports routiers interurbains qui aura sans doute pour corollaire une concurrence accrue entre les transporteurs, le scénario envisagé par certains entrepreneurs est celui d'une dualisation du secteur. Les petites entreprises artisanales, bien implantées localement, pouvant répondre rapidement à des besoins ponctuels et sans gros frais de structure subsisteraient au côté d'entreprises de grande taille liées aux groupes nationaux capables de prendre des marchés plus étendus.

Secteur marqué par la diversité des opérateurs de transport, le transport routier interurbain tend à connaître un double mouvement de concentration et de dualisation des unités de production, engendrant une recomposition de la profession.

Ainsi, largement déterminée par un cadre juridique nouveau introduisant souplesse et négociation, et contraint par l'évolution du secteur économique sur lequel elle agit, la mise en oeuvre des politiques départementales de transports collectifs se complexifie d'autant plus que le Conseil Général joue un rôle central en interrelation avec tous les intervenants.

II- L'ACTION DES CONSEILS GENERAUX

L'analyse des politiques départementales est le fruit d'une approche qualitative qui nous a permis de comprendre le fonctionnement du système de transport collectif départemental, et le processus de formation et de mise en oeuvre des politiques. D'un point de vue méthodologique, cette approche repose, nous l'avons vu, sur des entretiens semi-directifs réalisés auprès des principaux intervenants du secteur.

Analysant les politiques tenues dans leurs objectifs, leurs moyens et leurs réalisations, nous mettrons en avant à partir de ces expériences les pratiques nouvelles d'intervention des collectivités et des acteurs en général.

(12) C'est le cas d'EUROLINES, Groupement d'Intérêt Economique exploitant sous forme de pools près d'une centaine de lignes régulières internationales et regroupant une quarantaine d'entreprises de divers pays européens.

A- LES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES

Objectifs et moyens organisationnels dont se dotent les autorités organisatrices conditionnent la mise en oeuvre des politiques et constituent la base des actions entreprises en matière de transports collectifs dans un département.

1- Des objectifs-contraintes

Trois grandes catégories de motivations guidant l'intervention des départements apparaissent à la lecture des discours mais aussi des réalisations. Elles sont appréhendées selon une échelle graduelle allant d'un véritable choix politique à des motivations qui s'apparentent à des contraintes.

Un objectif d'aménagement du territoire

En interaction permanente avec le système d'activité économique et social, le système de transport collectif présente une dimension indéniable, bien que difficilement appréhendable, d'aménagement du territoire. Par des actions en faveur des TCNU, la collectivité participe de plusieurs manières au maintien de foyers de population dans les zones les plus rurales. L'irrigation d'une commune par un service de transport permet aux populations captives de satisfaire certains de leurs besoins de déplacement. Plus encore, l'existence de services de transport d'élèves revêt une importance considérable pour maintenir la présence au pays de familles jeunes ayant des enfants scolarisés. Par ailleurs, le secteur du transport public routier est générateur d'un certain niveau d'activité économique et d'emploi dans la mesure où il fait vivre un bon nombre de petites exploitations. Ainsi, la promotion et la valorisation des réseaux de transports collectifs est un facteur de dynamisme pour le secteur. Il apparaît clairement que l'action transport dans un département est un maillon d'une politique plus globale de développement et d'aménagement du territoire.

La volonté politique de mettre un frein à la dévitalisation des milieux non urbanisés et d'encourager un développement économique local est inscrite dans toutes les politiques et est présente dans tous les discours. Cependant, sa mise en oeuvre effective passe par une intervention du département le plus souvent sur le plan financier pour maintenir les services de transport à faible trafic, ou encore sur le plan de la réorganisation des dessertes pour améliorer l'offre de transport. L'inscription dans les faits d'un tel choix politique reste bien souvent en deçà des discours.

La nécessité d'assurer l'égalité d'accès à l'enseignement

Palliant la politique de l'Education Nationale qui consistait dans les années soixante à réduire le nombre d'établissements scolaires en raison du dépeuplement des zones rurales, l'organisation du transport des enfants éloignés d'une école a été prise en charge par l'Etat, les départements et les familles au nom du principe de l'égalité d'accès à l'enseignement.

Pour les départements, le dossier des transports scolaires a toujours eu un poids considérable dans les affaires courantes et ce

phénomène est accentué par l'entière responsabilité qui lui incombe en matière d'organisation.

Il constitue un poste budgétaire relativement important après la voirie, l'aide sociale et sanitaire, les services généraux et nécessite un personnel départemental assez nombreux.

Pour des raisons sociales et politiques, c'est un dossier délicat car il est porté par les parents d'élèves qui forment un groupe de pression politiquement très sensible et dont les élus locaux se font les porte-parole.

Indispensable instrument d'équité face à l'enseignement, la prise en charge du scolaire par les départements correspond à une contrainte politico-historique.

Maîtriser les dépenses départementales

Dans un contexte général de crise des finances publiques, les assemblées départementales ont une motivation forte : celle de contenir les dépenses du département. Raisonant sous contrainte, elles ont le plus souvent pour objectif d'allouer au secteur des TCNU une enveloppe budgétaire constante. Depuis le début de la décennie, les dépenses accordées au secteur n'ont cessé d'augmenter et ceci principalement en raison d'un budget scolaire inflationniste. Les dépenses scolaires ont cru, durant la période, à un rythme de l'ordre de 10 % l'an en moyenne. Dorénavant, la plupart des départements cherchent à maintenir constant leur effort financier, ce qui donne lieu à deux types d'attitudes possibles : recherche d'une rationalisation des dessertes notamment scolaires pour "faire mieux avec les mêmes moyens", ou bien statu quo générateur de suppressions de services en l'occurrence de services réguliers ordinaires à faible trafic.

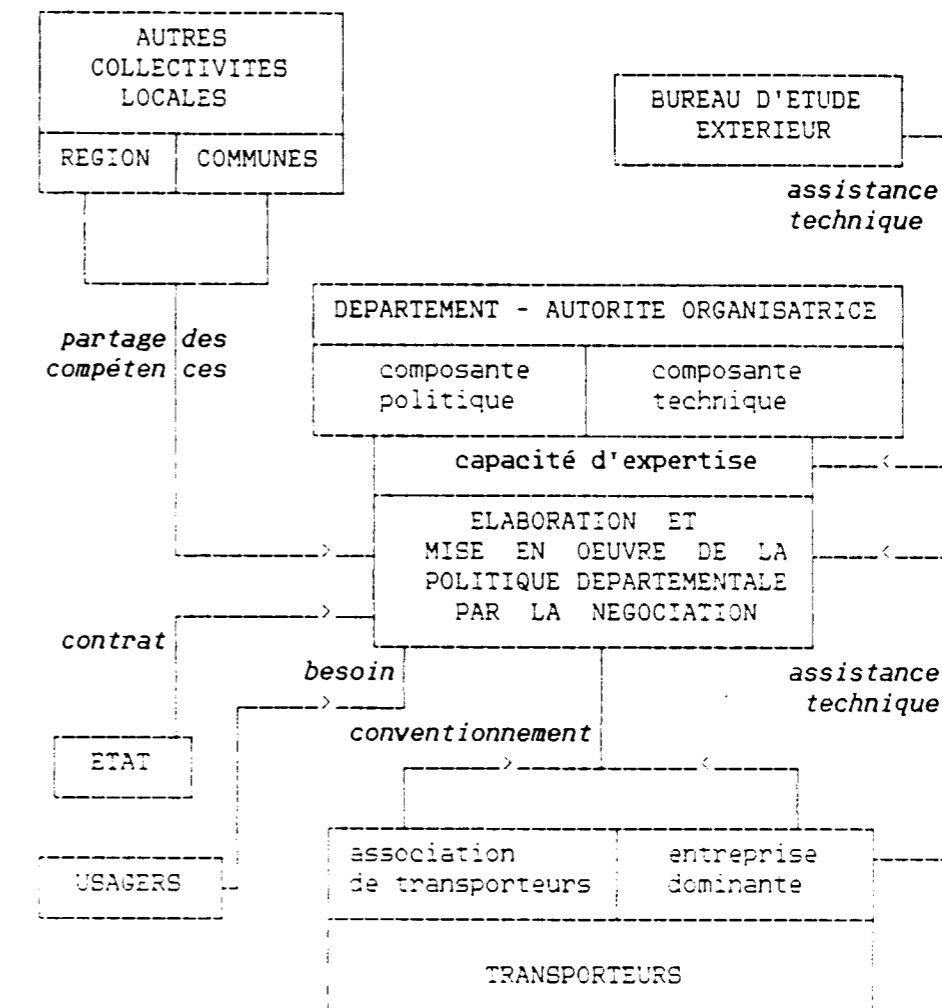
2- Les moyens organisationnels

Compte tenu de la compétence du département, l'élaboration des politiques départementales de transport est fortement dépendante des moyens organisationnels dont disposent les élus, et donc du rôle qu'ils peuvent jouer dans le jeu des négociations avec leurs partenaires, de leur volonté de prendre en charge le dossier, de leur connaissance du secteur et de leur capacité de l'expertiser.

Multiplicité des intervenants

Un élément marquant du secteur tient à la multiplicité des partenaires impliqués dans et par la mise en œuvre de la politique départementale. En sa qualité d'autorité organisatrice, le département se trouve au centre des relations qui s'établissent entre les acteurs intervenant de près ou de loin dans les transports publics départementaux. Le principe de la contractualisation induit un jeu de négociations et des rapports de force entre les acteurs ; le département réalise l'arbitrage final en définissant sa politique, sachant que son efficacité sera liée à la qualité du compromis effectué.

Les acteurs en présence dans le département et leurs interrelations peuvent être schématisés de la façon suivante :



Ce schéma prend en compte l'ensemble des acteurs économiques concernés par les opérations relatives au transport public départemental, et qui peuvent intervenir dans la prise de décision par leurs revendications plus ou moins virulentes, leurs compétences diverses et leur implication plus ou moins forte. Leur relation avec l'autorité organisatrice se focalise sur un champ bien précis dépendant de leur fonction : partage des compétences, assistance technique, conventionnement, expression d'un besoin de transport, incitation financière.

Le schéma correspond en fait à une grille de lecture exhaustive mais idéale dans la mesure où les situations observées diffèrent suivant les acteurs en présence.

Une indispensable volonté politique

L'autorité organisatrice est dotée par le dispositif législatif d'un pouvoir d'intervention considérable sur le réseau départemental de transport collectif et détient notamment le pouvoir exécutif. A ce titre, la mise en oeuvre d'une politique est fortement dépendante de l'existence d'une volonté politique des Conseillers Généraux de prendre en charge le dossier transport. L'implication des élus joue un rôle moteur dans les prises de décision et dans leur mise en oeuvre effective.

Dans le cas d'absence d'intérêt des élus, l'initiative repose alors sur les autres acteurs du système, techniciens du département et transporteurs. N'ayant pas pouvoir de décision, ils agissent alors en force de proposition exerçant une certaine pression sur les élus.

Dans un cas comme dans l'autre, se pose le problème de la capacité d'expertiser le réseau de transport départemental, c'est-à-dire d'effectuer un diagnostic pertinent et de proposer des actions adaptées au milieu local.

La constitution d'une capacité d'expertise

La capacité d'expertise est définie très clairement par O. DOMENACH qui l'assimile à "un savoir-faire professionnel alliant une compréhension socio-économique du fonctionnement du système à des compétences techniques, juridiques et financières" (13). Elle associe de façon étroite la préparation technique des décisions et les choix politiques.

Depuis la décentralisation, les autorités organisatrices disposent de services techniques de transport travaillant au service du Conseil Général. La constitution de ces équipes provient de montages divers opérés par les départements ; elles résultent soit d'un transfert du personnel CDE mis à disposition du département par convention soit de la création d'un service nouveau par le Conseil Général soit d'une situation intermédiaire empruntant aux deux solutions précédentes.

Pour constituer des équipes techniques compétentes, les départements se trouvent confrontés au problème de la qualification du personnel : celle-ci, dans certains départements, fait parfois défaut et il est difficile d'y remédier compte tenu d'un niveau de salaire peu attractif limitant le niveau de recrutement.

Une solution à laquelle les départements ont recours consiste à faire appel à des bureaux d'étude extérieurs, notamment pour les études relatives au schéma départemental de transport collectif. Deux types de structures peuvent répondre à leur besoin : des petites structures indépendantes ou bien des bureaux d'études, filiales de groupe national de transport. A ce niveau, la présence de groupes-exploitants de réseau pose le problème de la neutralité de leur intervention comme partie prenante de la capacité d'expertise d'une autorité organisatrice et de façon plus large celui du rôle des études dans le processus de décision publique.

¹³ O. DOMENACH, "Les autorités organisatrices des transports collectifs et l'exercice de la capacité d'expertise", OFST, Aix-en-Provence, avril 1988, 3 pages.

Au total, le principe de la planification décentralisée en concertation avec l'ensemble des acteurs, principe démocratique par excellence, comporte cependant des risques à travers le jeu serré de la négociation. La politique mise en oeuvre ne risque-t-elle pas d'être surdéterminée par les rapports de force en présence ?

B- LES REALISATIONS

Les réalisations peuvent être regroupées selon trois chapitres d'intervention, allant d'une intervention la plus globale à des actions spécifiques. Faisant suite à cette approche qualitative de l'action des Conseils Généraux, une analyse du financement des politiques rendra compte des ressources allouées effectivement au secteur.

1- Des actions plus ou moins ambitieuses

Les schémas départementaux de transport collectif et les contrats Etat-Département

La participation financière de l'Etat en faveur du transport public départemental est conçue comme une mesure d'incitation pour améliorer la situation du secteur. Elle se fait sous condition d'une initiative locale. Le département élabore un projet global et cohérent de modernisation et d'amélioration des transports collectifs sous la forme d'un schéma départemental. Pour obtenir le financement de l'Etat, le projet doit être conforme aux orientations de politique nationale tout en restant adapté à la situation locale.

En réalité, les contrats comportent des chapitres-types d'intervention sur lesquels les départements s'engagent et à l'intérieur desquels ils définissent les actions concrètes qu'ils envisagent de mettre en oeuvre. Ces actions-types communes à tous les départements contractants concernent les domaines suivants :

- l'offre de services pour laquelle est envisagée une restructuration répondant au principe de la complémentarité intermodale et à une nécessité de rationalisation de l'existant (ajustements d'horaires et de correspondances entre modes et entre réseaux, maintien ou mise en place de dessertes locales...)
- le conventionnement progressif du réseau,
- l'aide à la modernisation et au rajeunissement du parc de véhicules,
- la tarification : recherche d'une harmonisation tarifaire ou mise en place d'une tarification sociale ; il s'agit là d'un chapitre d'intervention encore relativement peu investi par les départements qui pour la plupart s'attachent à en définir les grandes orientations,
- l'information et la promotion pour lesquelles sont réalisés les efforts les plus conséquents : diffusion des horaires et campagne d'information, actions commerciales (logos), amélioration des structures d'accueil (équipement en abribus et aménagement de gares routières),
- l'aide à l'exploitation visant à améliorer la connaissance de la demande et se concrétisant le plus fréquemment par l'installation de matériels de billetterie embarqués dans les véhicules.

Pour l'essentiel, l'action des Conseils Généraux ayant passé un contrat avec l'Etat s'insère dans cette gamme d'actions-types ; il n'en reste pas moins que les actions concrètes mises en oeuvre divergent d'un territoire à l'autre suivant les choix politiques effectués et les objectifs émis initialement. A la fin de l'année 1988, une quarantaine de départements avaient entrepris, dans le cadre des contrats passés avec l'Etat, une politique globale de valorisation du réseau départemental.

Le conventionnement du réseau départemental de lignes régulières

Pour la majorité des départements n'ayant pas passé contrat avec l'Etat, l'essentiel de la politique de TCNU se définit par une action en matière de conventionnement des opérateurs de transport. Il s'agit de convenir en concertation avec les transporteurs du partage des risques et des charges liés à l'exploitation des services réguliers de transport public. Le conventionnement débouche donc sur une clarification des tâches qu'assurent autorité organisatrice et exploitants pour le fonctionnement du réseau.

Aucune convention-type n'est définie par la LOTI et toutes les formules sont envisageables. Cependant, dans les faits, les contrats-types définis par la loi TPIL de 1978 (14) servent souvent de base aux différentes ententes entre transporteurs et départements. Ils sont au nombre de quatre :

- l'exploitation aux risques et périls avec ou sans compensation tarifaire,
- l'exploitation en garantie de recettes,
- la gestion au prix forfaitaire,
- l'exploitation en gérance.

Cette classification est simplificatrice dans la mesure où il est très difficile de retrouver ces types "purs" parmi les conventions récentes (15). De nombreuses variantes sont introduites prenant en compte les desiderata des acteurs et s'adaptant à l'environnement local tel que le partage égal des risques, les clauses d'intéressement pour le transporteur, etc.

On constate en 1988 que les deux tiers des conventions passées entre transporteurs et autorités organisatrices correspondent à des contrats aux risques et périls. Pour le tiers restant, les contrats prévoient un soutien financier du département. Les entreprises sont en majorité conventionnées de manière globale mais la nature des contrats dépend en réalité de la nature des services conventionnés et surtout de leur rentabilité potentielle. Pour ce qui est des lignes régulières du réseau armature à trafic relativement dense, on trouve la plupart du temps des conventions aux risques et périls. Pour ce qui est des lignes rurales à faible trafic, le département apporte un soutien financier à l'entreprise s'il désire maintenir l'existence de ces services difficilement rentables.

(14) Loi sur les Transports Publics d'Intérêt Local.

(15) M. ABEILLE, "Le conventionnement des lignes régulières : mise en place, contenu des conventions", Communication faite aux journées de l'ENPC sur les transports départementaux, 8-10 décembre 1987, 29 pages.

La prépondérance des contrats aux risques et périls a pour conséquence principale de limiter la participation financière des Conseils Généraux relative au fonctionnement des services réguliers. Dans ce cadre là, la fonction exercée par les transporteurs ne va-t-elle pas être plus proche de celle d'un concessionnaire de service public que de celle d'un prestataire de services ?

Le problème central posé par le chapitre conventionnement des politiques départementales est le retard pris en la matière alors que la première date butoir fixée réglementairement au 25 août 1989 se rapproche. Selon l'estimation de la DTT, 60 % des lignes régulières sont actuellement conventionnées dont 40 % aux risques et périls et 20 % avec un soutien financier. Compte tenu de l'accélération récente de la prise en charge du dossier par les Conseils Généraux, le retard observé doit être nuancé : en effet, la DTT prévoit que les trois quart des départements pourraient avoir conventionné leurs services en 1989. Le reste des services sera conventionné par défaut prolongeant la situation actuelle en matière d'autorisation d'exploitation pendant 10 ans.

L'organisation du scolaire

Ce chapitre d'intervention correspond à l'implication "minimum obligatoire" des départements dans les transports publics routiers. Lorsqu'ils n'ont entrepris ni politique globale de valorisation du réseau départemental ni action en matière de conventionnement des transporteurs, les Conseils Généraux ont de toute façon la responsabilité du transport scolaire et de son organisation.

En ce qui concerne les services scolaires, le conventionnement s'est réalisé très rapidement ; s'agissant de circuits spéciaux rémunérés à un prix forfaitaire kilométrique et auparavant régis par des conventions annuelles, il suffisait de reconduire les procédures antérieures. Le seul changement observé concerne la durée des conventions d'exploitation : elles s'étalent dorénavant sur une plus longue période (4 à 5 ans). Procurant une certaine sécurité au transporteur, l'allongement des contrats devrait lui permettre d'améliorer sa prestation de service.

Le département, organisateur principal des transports scolaires, a la possibilité de déléguer sa compétence en ce domaine à des organisateurs secondaires. Il l'utilise largement puisqu'en 1985, une quinzaine seulement sont organisateurs uniques et sur l'ensemble des services scolaires, 39 % relèvent de l'organisation directe du département. La multiplicité des organisateurs secondaires caractérise la grande majorité des systèmes de ramassage scolaire ; le transport scolaire dans un département fait appel en moyenne à 79 organisateurs secondaires. Les transports scolaires sont donc marqués par une spécialisation persistante dans la prestation des services comme dans leur organisation.

Bien que la gestion locale du secteur scolaire facilite une adéquation des services de transport aux besoins, une dilution des responsabilités freine toute action de coordination du système de ramassage scolaire existant.

Pourtant, l'irrationalité des services scolaires s'avère être une constante : au fil des ans, on assiste à un développement anarchique et incontrôlé des trajets effectués par les circuits spéciaux. Au gré des

demandes, les itinéraires se modifient et s'allongent, les temps de trajet pour les enfants augmentent, des services font double emploi et parfois concurrencent les lignes régulières.

Une mise à plat du système de ramassage scolaire, ne serait-ce qu'en répertoriant les circuits existants et leurs trajets réels, permettrait d'améliorer considérablement la qualité du service et de surcroît de dégager des économies substantielles dont le montant pourrait être réutilisé à des fins d'amélioration des services scolaires ou du réseau départemental.

Il semble qu'un bon nombre de départements aient conscience de cette nécessité ; certains ont d'ailleurs entamé une phase de rationalisation. Cependant, ce travail reste subordonné principalement à l'existence d'une capacité d'expertise technique, à une gestion informatisée de l'information et en dernier lieu à une volonté politique inévitable.

2- Le financement

Une part modeste du budget départemental

Le budget consacré au secteur des TCNU représente une part relativement faible du budget départemental. En tenant compte des seules dépenses de fonctionnement, les dépenses de TCNU en 1985 s'élèvent en moyenne nationale à un peu plus de 6 % des dépenses totales engagées par les départements (16).

Par ailleurs, les dépenses du secteur rapportées au nombre d'habitants (17), indicateur le plus significatif de l'effort financier consenti par le département pour le citoyen, se montent en moyenne nationale à 103 francs par habitant. On note des écarts considérables entre les départements, ce ratio variant de 1 à 15 ; en effet, la somme la plus faible s'élève à 18 francs par habitant pour les Alpes Maritimes et le maxima est le fait de la Meuse avec une dépense de 204 francs par habitant. Retenons essentiellement une grande disparité dans les situations départementales.

La prépondérance des dépenses scolaires

Le secteur des transports scolaires représente un coût total de 5 milliards de francs sur l'ensemble des départements français dont 3,2 milliards versés par l'Etat aux collectivités départementales au titre de la Dotation Globale de Décentralisation.

Les dépenses relatives au transport d'élèves représentent l'essentiel de l'effort financier des Conseils Généraux en faveur des transports publics. Sur l'ensemble des dépenses engagées pour les TCNU,

(16) Ce chiffre est obtenu par un ratio établi pour chaque département qui est le rapport des dépenses de fonctionnement consacrées aux TCNU par habitant (source recueil CETUR -DTT) sur les dépenses totales de fonctionnement du département par habitant (source Ministère de l'Intérieur "Les finances des départements 1985", la Documentation Française).

(17) Il s'agit ici de la population résidant hors des Périmètres de Transport Urbain de plus de 50 000 habitants (source DTT-CETUR).

94 %, en moyenne nationale, sont relatives aux dépenses scolaires. Les transports scolaires constituent un poste clé et prioritaire de l'intervention financière des départements pour le secteur. Sachant que le coût du scolaire s'est accru de façon continue ces dernières années, on comprend mieux encore l'impérative nécessité de maîtriser les dépenses scolaires.

L'évolution de la participation financière de l'Etat pour les transports scolaires au titre de la dotation globale de décentralisation permet de relativiser le risque de dérive financière.

Il faut rappeler ici que le transfert de ressources de l'Etat aux départements est basé sur les données en matière de transports scolaires relatives à une situation antérieure à l'année 1984. Ce mode de calcul ne tient pas compte des modifications qui interviennent dans le domaine, telles que l'évolution des effectifs transportés, la fermeture d'écoles ou de collèges, les créations de regroupements pédagogiques, qui engendrent des surcoûts. Un décalage entre transfert de ressources et charges effectives est donc possible.

Selon une enquête menée en 1987 par l'ANATEEP (18) et portant sur 48 départements, la base figée de la dotation a des effets variables et engendre des disparités entre les départements face aux crédits de l'Etat : pour certains le coût des transports scolaires s'allège, pour d'autres la charge des Conseils Généraux s'accroît (19). Cependant, actuellement, l'indexation de la dotation globale de décentralisation est très favorable aux Conseils Généraux et, à effectifs constants et règles de subventionnement inchangées, supérieure aux coûts de transport des entreprises.

Pour alléger et surtout maîtriser le budget scolaire, une solution est parfois envisagée en ce qui concerne la répartition du financement entre les partenaires. C'est ainsi que certains Conseils Généraux prévoient une contribution des communes au financement des services scolaires et, surtout, une participation des familles abandonnant le principe de la gratuité du transport scolaire. En moyenne nationale, la participation des familles au financement du transport scolaire s'élève en 1985 environ à 10 % de la charge.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, la prépondérance des dépenses scolaires va nécessiter et nécessite déjà une gestion rigoureuse et une rationalisation de ces services de transport.

La faiblesse des crédits de l'Etat au titre des contrats départementaux

En ce qui concerne les réseaux de transports départementaux, en dehors du volet des transports scolaires, la participation de l'Etat prend la forme ponctuelle de contrat de productivité d'une durée de 3 ans se substituant depuis 1987 aux anciens contrats de développement et de promotion. En 1989, les départements peuvent bénéficier de l'aide de

(18) Association Nationale pour les Transports Educatifs de l'Enseignement Public.

(19) Pour plus de détails, consulter la revue Transports Scolaires, "Le financement des transports scolaires", n°79, pp 4-14 qui présente une synthèse des résultats de l'enquête ; ou se renseigner auprès des Conseils Généraux et ANATEEP auxquels les résultats complets ont été transmis.

l'Etat sous la forme d'un contrat dit de modernisation. Sur la base d'une proposition de politique globale élaborée par le département, l'Etat apporte une contribution à hauteur de 30% des dépenses engagées par le département dans le cadre du contrat.

MONTANT DES CREDITS ENGAGES PAR L'ETAT DEPUIS 1984
(en millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (*)
Contrat de développement productivité	46,3	41,7	19,6	55,5	-	-
Contrat de promotion	12,8	9,5	-	1,7	-	-
Subventions d'études	3,5	1,3	1,0	1,3	-	-
Total	63,1	52,5	20,6	58,5	45,6	40,0

Source : données D.T.I. (*) prévisions

Le tableau ci-dessus retrace l'évolution des crédits de l'Etat estimés à partir des autorisations de programme -sommes engagées non encore versées. A ces crédits accordés dans le cadre des contrats départementaux, il faut ajouter une aide financière aux entreprises en faveur du rajeunissement et du renouvellement des véhicules apportée dans le cadre du dispositif de modernisation des autocars. De 1984 à 1987, 1 980 primes ont été accordées directement aux entreprises pour un montant global de 37 millions de francs. A partir de 1988, ce dispositif disparaît et les primes sont intégrées directement au sein des contrats.

Les sommes engagées pour la modernisation des réseaux départementaux de lignes régulières apparaissent tout de même relativement modestes, notamment si l'on se réfère à l'enveloppe de plus de trois milliards de francs relative à la participation financière de l'Etat pour le transport scolaire.

Au total, fin 1988, 44 départements avaient bénéficié, au titre soit d'un contrat de développement soit d'un contrat de productivité, d'une aide financière de l'Etat. Le montant de ces contrats est assez variable et dépend des actions programmées par les départements : il va de 2 à 15 millions de francs au maximum.

Disparité des interventions départementales

Partant du constat de l'existence de disparités flagrantes entre les niveaux d'engagement des départements, nous avons tenté de procéder à la construction d'une typologie des départements sur la base d'indicateurs significatifs de l'effort financier consenti pour le secteur et de la prise en charge de responsabilités en matière d'organisation. Autant il apparaît relativement aisé de quantifier un financement, autant la mesure de l'implication dans l'organisation du secteur semble relever d'indications qualitatives. Nous avons cependant conservé comme critère, tout en étant conscient des limites de sa

pertinence, la responsabilité directe et unique du département dans l'organisation des services scolaires. Celui-ci est révélateur d'une approche globale des TCNU qui facilite les opérations de réorganisation des dessertes. Au contraire, la multiplicité d'organismes secondaires auxquels le département a délégué sa compétence, rend difficile toute coordination du système.

Sept indicateurs ont été utilisés dont nous présentons ici les quatre principaux :

- les dépenses de fonctionnement consacrées au secteur de TCNU par habitant en 1985, y compris les dépenses scolaires (DPHA),
- la part de ces mêmes dépenses de fonctionnement consacrées au secteur mais rapportées aux dépenses de fonctionnement totales du département en 1985 (%BUD),
- la part de financement du transport des élèves subventionnés prise en charge par le département en 1985 (FIDE),
- la part des services scolaires organisés directement par le département sur le total des services scolaires en 1985 (%ORG).

A partir de ces indicateurs et au moyen d'une méthode d'analyse de données (20), cinq classes de départements ont été déterminées sur l'ensemble des départements métropolitains français (exceptés ceux de la région Ile-de-France) présentant des caractéristiques bien différentes quant au niveau d'engagement des Conseils Généraux.

Au regard des valeurs affichées pour les indicateurs retenus, les types d'intervention ont été qualifiés de la façon suivante :

- intervention volontariste : l'action du département porte aussi bien sur le financement que sur l'organisation et elle se caractérise par une intervention forte très supérieure à la moyenne nationale.
- intervention modérée : le département s'engage là aussi à la fois sur l'aspect financier et organisationnel mais de manière plus restreinte.
- intervention financière : l'engagement du département se situe de façon prioritaire au niveau financier.
- intervention en organisation : l'effort financier consenti par le département pour le fonctionnement des TCNU est relativement faible ; par contre, il prend en charge le volet organisationnel de ses compétences.

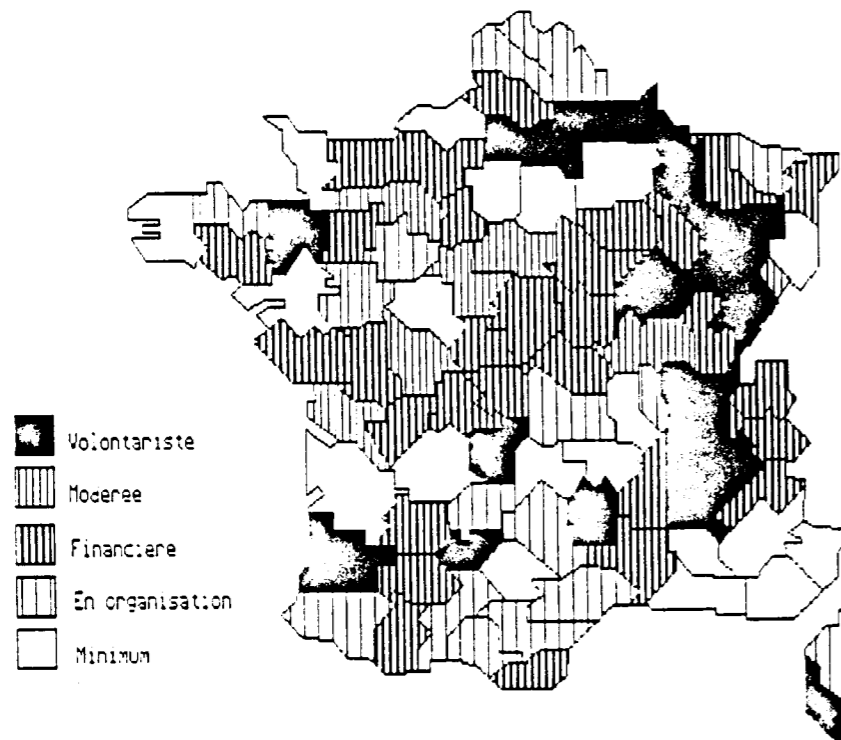
(20) La méthode utilisée se décompose en deux temps :

- une méthode de classification ascendante hiérarchique (CAHI) permet, d'abord, parmi une population d'individus, d'effectuer des regroupements homogènes d'individus sur la base d'indicateurs statistiques, ou variables, préalablement sélectionnés,
- ensuite, on procède à une vérification de la validité de ces regroupements au moyen d'une méthode de classification par agrégation autour de centres mobiles, plus connue sous le nom de classification en nuées dynamiques (CNUD).

Les deux traitements de données ont été réalisés au moyen du logiciel CHADOC, conçu conjointement par le LET et l'IUT de Nice.

TYPOLOGIE DES INTERVENTIONS DEPARTEMENTALESDONNEES 1985

TYPES D'INTERVENTION	NOMBRE	DPHA	%BUD	FIDE	%ORG
Volontariste	17	141	8,7	95	94
Modérée	8	108	7,2	95	48
Financière	30	116	7,3	93	2
En organisation	15	78	5,0	91	92
Minimum	18	64	4,5	77	0
ENSEMBLE	88	103	6,6	90	90



- intervention minimum : l'autorité organisatrice limite dans ce cas son intervention à un niveau faible aussi bien sur le plan de l'organisation que sur le plan financier.

Les résultats de cette typologie sont présentés ci-contre sous deux formes complémentaires. Les valeurs des principaux indicateurs montrant clairement les disparités d'intervention sont regroupées dans un tableau ; les chiffres obtenus correspondent à la moyenne de chaque classe. La représentation cartographique plus synthétique est utilisée pour localiser ces résultats.

Il est intéressant de rechercher les facteurs explicatifs de ces différences d'intervention à la fois dans l'environnement démographique, économique et social et dans les facteurs humains et politiques. D'ores et déjà, à la lumière de nos entretiens, nous pouvons mettre en avant des éléments déterminants pour les politiques départementales de transport collectif :

- les ressources du département qui sont liées à son développement économique et à son peuplement,
- les potentialités du marché en relation avec les spécificités de l'activité économique locale, la géographie du département et les caractéristiques de la demande (population péri-urbaine, scolaire),
- l'état de la concurrence (existence ou non d'un monopole local, présence d'un groupe de transport interurbain, organisation de la profession),
- la capacité organisationnelle des Conseils Généraux dépendante de leur volonté politique et de leur capacité d'expertise.

Constituant la richesse économique et social d'un département en terme de potentiel de ressources utilisables, ces différents éléments influent à tout moment et font partie intégrante du processus de formation et de mise en oeuvre des politiques publiques.

Sans développer ici plus amplement cette analyse, retenons avant tout la diversité inquiétante des interventions départementales qui pose le problème de l'équité des individus face au transport collectif .

CONCLUSION

Au total, l'action des Conseils Généraux pour les transports départementaux est très variable et dans l'ensemble les réalisations tardent à s'inscrire dans les faits. Une quarantaine de départements se sont lancés dans une politique globale de valorisation de leur réseau départemental. Pour le reste, les réalisations concernent le conventionnement des services de transport public dont la mise en oeuvre est lente. L'organisation du scolaire est prise en charge avec des degrés divers d'implication selon les départements allant de la rationalisation globale du système de transport scolaire à la délégation et dilution des responsabilités.

Le cadre de la décentralisation introduit pour le secteur des transports collectifs non urbains des règles de fonctionnement relativement souples et reconnaît à la collectivité départementale un rôle central dans l'organisation et la gestion du secteur. Constituant une composante de l'activité des entreprises de transport interurbain,

les transports publics routiers sont très marqués par l'atomisation des opérateurs et le mouvement récent de concentration qui se dessine.

Dans un environnement économique en recomposition, il semble que les Conseils Généraux disposant d'une liberté d'action non négligeable soient confrontés à une situation relativement complexe. Le poids du facteur politique et humain dans l'élaboration des politiques de transport collectif se trouve considérablement accru du fait de la généralisation des pratiques contractuelles.

En fin de compte, les politiques départementales se caractérisent dans leurs moyens et dans leur mise en oeuvre par une très forte disparité. On ne peut en effet que constater la lenteur et la différence avec laquelle les départements prennent possession de leurs compétences virtuelles. Les disparités inquiétantes entre les départements mettent en cause l'égalité des usagers face au service de transport et, qui plus est, face au droit au transport. Il semble que le report total des compétences d'organisation du secteur de l'Etat sur les collectivités renforce les disparités locales en s'en remettant à la richesse économique et humaine de chaque département. La décentralisation dans ce domaine débouche sur un problème plus général de solidarité nationale.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET RAPPORTS

- ABEILLE (M.) - Le conventionnement des lignes régulières : mise en place, contenu des conventions. Communication aux Journées de l'ENPC sur les transports départementaux, 3-10 décembre 1987, 29 pages.
- CRET-IRT-SAEP - Stratégies de redéploiement des transports collectifs et espaces départementaux. Actes des Journées d'études, 22-23 mai 1985, Aix-en-Provence, 216 pages.
- DOMENACH (O.) - Transports non urbains : scénarios d'évolution. CRET, Edisud, Aix-en-Provence, 1985, 157 pages.
- DOMENACH (O.) - La décentralisation et les transports non urbains : vers de nouveaux montages organisationnels. CRET, pour le compte du Ministère de l'Education Nationale, Aix-en-Provence, 1987, 18 pages + annexes.
- GAMON (P.) - Le transport des régions. Paradigme, Collection Transport et Aménagement, 1987, 291 pages.
- GAMON (P.) - La promotion des transports collectifs de niveau régional : une évaluation de la politique française de décentralisation. CEMT, Table Ronde 1982, 1988, 24 pages (à paraître courant 1989).

REVUES

- TRANSPORT PUBLIC - TRANSPORT SCOLAIRE - TRANSPORT URBAIN - Différents numéros.

