

Le rôle des élus et des collectivités territoriales dans les relations entre les différents niveaux territoriaux

Chantal DUCHENE, Directrice générale du Groupement des Autorités Responsables de Transport, France

ABSTRACT: Les transports urbains, pour être efficaces doivent relever d'une gestion de proximité : ce sont donc les élus locaux qui sont le plus souvent responsables du service public de transport. Néanmoins, les interactions sont importantes avec les transports collectifs interurbains organisés au niveau régional, national, voir international : cette gestion de l'intermodalité est souvent une clef de la réussite et nécessite donc une étroite coopération entre les élus des différents niveaux territoriaux.

1 INTRODUCTION

Pour le voyageur, un déplacement, c'est le fait d'aller d'un point à un autre. Or, si cela paraît relativement simple en voiture particulière, le mode par excellence du porte à porte, cela se révèle souvent beaucoup plus compliqué en transport public, ce qui freine le développement de son usage. Les cartes routières ont été capables d'intégrer toutes les routes quelque soit leur gestionnaire. Il est anormal que les transports publics ne puissent aujourd'hui offrir une information complète, une tarification simple et adaptée, le minimum de correspondances ou des ruptures de charge faciles.

Or, les collectivités trop souvent tendance à ne s'intéresser qu'au seul territoire dont elles ont la charge, comme les opérateurs qu'à celui sur lequel ils interviennent. Or, les transports publics doivent être conçus du point de vue de l'utilisateur. Cela implique une nécessaire coopération entre les acteurs.

Coopération en matière d'information

La première condition à l'utilisation des transports publics est la connaissance des services. Qui n'a pas fait l'expérience d'arriver dans une gare dans une ville inconnue et de se demander comment il va pouvoir rejoindre le lieu de sa réunion ou son hôtel. Je suis sûre que beaucoup d'entre vous renoncent à s'y rendre en transport collectif, vue la difficulté de la tâche, et se rabattent sur l'utilisation du taxi. Certes, le taxi est un complément indispensable du transport collectif mais s'il peut y suppléer occa-

sionnellement, il ne peut être la solution utilisée systématiquement par tous, d'où l'importance de pouvoir trouver l'information sur les transports de proximité dans les aéroports et les gares (ferrées et/ou routières) qui sont le lieu d'échange entre les transports à longue et moyenne distance et les transports locaux. Mais une action aussi simple implique une coopération entre les gestionnaires de réseau pour fournir cette information et surtout la tenir à jour.

L'information doit pouvoir être accessible au voyageur au moment où il prépare son voyage, d'où l'importance de la mise à disposition de l'information. La technologie permet aujourd'hui d'avoir accès à cette information mais, outre le fait qu'elle n'est pas accessible à tous, elle n'est bien souvent disponible que opérateur par opérateur.

Mais, même pour les transports de proximité, la question de la disponibilité de l'information est difficile à résoudre. Le problème est aggravé du fait que nos déplacements sont de plus en plus diversifiés. Les déplacements domicile - travail, ou domicile - école, répétitifs, ne représentent plus en France, que moins de la moitié des déplacements. L'autre moitié des déplacements, ceux effectués pour faire des démarches administratives pour les courses, pour les loisirs, est effectuée sur des trajets beaucoup moins bien connus. L'information revêt donc une importance accrue.

La coopération entre les collectivités territoriales, autorités organisatrices et entre les opérateurs, permet de pouvoir fournir au voyageur une information coordonnée pour un trajet de bout en bout. Dans le cas où le transport public fait l'objet d'une intervention des collectivités publiques, c'est le plus souvent à leur initiative que l'information est collectée et mise en forme. La fourniture de l'information par les opérateurs peut d'ailleurs être rendue obligatoire dans les contrats qui les lient aux autorités organisatrices.

Le problème est bien entendu la mise à jour de cette information et sa mise à disposition du voyageur sous une forme agrégée qui lui permette d'organiser son déplacement. Cette fonction a un coût, souvent supporté par la collectivité (ou les collectivités quand il y a plusieurs réseaux relevant de compétences institutionnelles différentes), mais on peut aussi imaginer que la fourniture d'information au voyageur soit payante.

Coopération en matière de tarification

La coopération tarifaire vise, elle aussi, à simplifier la vie des voyageurs. Elle est souvent beaucoup plus complexe à mettre en œuvre. En effet, il s'agit de permettre au voyageur de se déplacer avec un titre unique.

L'exemple le plus connu est celui de la « carte orange » dans la région parisienne. Il s'agit d'un abonnement hebdomadaire, mensuel ou annuel qui permet de se déplacer par tous les modes de transport, quelque soit leur exploitant, sur tout ou partie du territoire de la région. C'est un titre qui a connu et connaît encore un vif succès : c'est pourquoi son concept s'est beaucoup exporté. Pour comprendre son fonctionnement, quelques mots du contexte. La région parisienne (son nom officiel est la région Ile-de-France) compte 12 millions d'habitants qui effectuent, chaque jour, plus de 9 millions de voyages en transport collectif. Les transports collectifs sont organisés par une structure publique qui regroupe l'Etat et les collectivités territoriales de la région Ile-de-France. Ils sont exploités principalement par 2 entreprises publiques, la RATP qui exploite le métro et les réseaux de bus à Paris et en proche banlieue, et la SNCF qui exploite les trains de banlieue ; une centaine d'autres exploitants de lignes de bus interviennent dans la banlieue plus éloignée. La carte orange peut être utilisée sur les lignes de tous les exploitants. La compensation se fait actuellement de façon assez sommaire, sur la base de comptages de porteurs de titres. L'évolution technologique permettra prochainement de supprimer ces comptages et de les remplacer par une validation systématique.

La coopération tarifaire la plus simple est la juxtaposition de titres et la possibilité d'acheter à un même guichet l'ensemble des titres nécessaires pour effectuer un déplacement. Mais pour aller plus loin et offrir un réel titre unique, susceptible d'attirer de nouveaux voyageurs, l'harmonisation, plus ou moins poussée, des principes de tarification (tarification à la distance ou à la durée, types de réductions accordées, type de titres, ...) est la condition de la mise en place de la coopération tarifaire. De plus, des règles doivent être fixées entre les intervenants pour définir les modalités d'accès aux données et de compensation financière. Ces principes doivent impérativement être arrêtés avant l'introduction des outils billettique.

Coopération pour faciliter les échanges

Un des freins à l'utilisation des transports collectifs est les correspondances qui sont ressenties comme très pénalisantes par les voyageurs. Pour faciliter ces correspondances, la coopération doit porter à la fois sur l'harmonisation des horaires et les lieux d'échanges.

- Harmonisation des horaires

L'harmonisation des horaires est particulièrement complexe à mettre en œuvre car les horaires des différents réseaux obéissent souvent à des logiques différentes. Elle est néanmoins indispensable quand les fréquences ne sont pas élevées afin de rendre faisable le déplacement. C'est souvent le cas pour les correspondances entre les trains nationaux ou régionaux et les réseaux d'autocars. Cette harmonisation doit s'accompagner de flexibilité dans son application afin de pallier les conséquences des retards liés à des événements imprévus ce qui oblige à une coordination en temps réel. Celle-ci permet de fournir, là aussi en temps réel, des informations aux voyageurs, et de réduire ainsi leur stress.

- Pôles d'échanges

Faciliter les correspondances, c'est aussi offrir aux voyageurs des cheminements faciles d'un mode à l'autre et des lieux d'attente fonctionnels, confortables et sûrs. De ce point de vue, les gares routières espagnoles et d'Amérique latine offrent des exemples souvent bien réussis.

La compréhension des lieux par les voyageurs, qui peut être facilitée par de la signalétique, est un élément clef des pôles d'échange. Pour renforcer le sentiment de sécurité, l'animation du lieu est aussi très importante ; la présence de boutiques permet d'ailleurs aussi souvent d'assurer l'équilibre financier du fonctionnement de ces pôles d'échange.

Coopération institutionnelle

Pour mettre en œuvre ces différents aspects de la coopération entre le niveau local, régional et national de décisions dans le domaine des transports, la coopération institutionnelle entre les élus responsables des transports aux différents niveaux géographiques est le plus souvent indispensable.

Elle peut rester informelle mais, le plus souvent, elle devra se formaliser. Elle peut prendre différentes formes.

- Mise en commun des éléments essentiels à l'intermodalité

La structure reçoit la charge de mettre en œuvre les politiques intermodales : information commune, tarification intégrée, harmonisation des horaires, fonctionnement des pôles d'échange, ...

Les collectivités siégeant dans l'organe dirigeant de cette structure conservent le pouvoir de décision et de contrôle.

Ce sont les collectivités qui dégagent les moyens financiers permettant d'assurer l'intermodalité des réseaux de transport collectif.

- Création d'une structure avec délégation de compétence

Les collectivités peuvent décider d'organiser les transports sur une aire géographique étendue et donc de créer une entité qui se substitue à leurs propres compétences. C'est le cas du Syndicat des Transports d'Ile-de-France en région Ile-de-France (région parisienne), mais aussi de Barcelone ou de Madrid en Espagne.

C'est alors non seulement la coordination qui est assurée par cette structure mais aussi les compétences de chacune des collectivités, les frontières institutionnelles étant en quelque sorte gommées. Le risque peut être l'éloignement des réalités du terrain, si un échelon politique de proximité n'est pas préservé.

Conclusion

Aujourd'hui, les moyens techniques pour faciliter la mise en place d'une information multimodale ou de systèmes de billettique existent. Mais ils ne doivent être mis en œuvre que dans le cadre d'une politique définie préalablement par les collectivités responsables des réseaux en concertation avec les opérateurs qui les exploitent.

Cette coordination entre les différents niveaux institutionnels et entre les opérateurs est indispensable pour résoudre les problèmes d'intermodalité. Sa réussite repose aussi sur la participation des citoyens et l'écoute des remontées du terrain. A ce titre, on peut citer l'exemple des comités de lignes mis en place par la Région Alsace, en France, pour résoudre les problèmes liés aux trains régionaux. Ces comités réunissent les usagers, les responsables de la région, mais aussi ceux des départements, responsables, en France, des transports routiers interurbains, et des agglomérations, responsables des transports urbains et les opérateurs : une telle composition permet d'identifier les problèmes, notamment d'intermodalité.

Pouvoir passer facilement d'un réseau à l'autre est une condition indispensable du développement de l'usage des transports publics. Les élus responsables des autorités organisatrices de transport ont un rôle important à jouer pour faciliter la coordination entre les différents niveaux institutionnels et permettre à l'intermodalité de se développer.

Annexe : Exemples de coopération en France en vue d'une meilleure intégration des réseaux et de la complémentarité de leurs services.

Ces initiatives portent principalement sur des actions de coordination tarifaire ou, dans certains cas, des projets billettique.

Dans le département de l'Isère (près de Grenoble, dans les Alpes), le Conseil général a engagé début 2002 un nouveau processus de contractualisation avec les agglomérations, portant sur la reconnaissance mutuelle des titres de transport entre toutes les agglomérations du département, et en y associant également l'agglomération lyonnaise. Cette négociation, qui a permis l'élaboration d'une nouvelle tarification multimodale, a débouché sur la création d'une véritable carte orange à l'échelle du département, offrant à l'utilisateur une totale liberté de déplacement, tant sur le réseau départemental que sur les réseaux urbains (y compris celui de Lyon).

Parallèlement à ces actions de coopération bilatérale traditionnelle, que l'on peut qualifier de « souples », on assiste à la mise en place de structures de coopération plus intégrées et institutionnalisées, à travers des associations volontaires entre autorités organisatrices de transport au sein d'une structure ayant vocation non pas à se substituer à elles, mais à compléter leur action en matière de coordination des services, d'information des usagers et de coopération tarifaire.

En Charente Maritime, il s'agissait de créer une Communauté tarifaire avec la ville de La Rochelle. La création du syndicat mixte des transports suburbains de Nancy entre le Conseil général de Meurthe et Moselle, la Communauté urbaine de Nancy et la Communauté de communes du Bassin de Pompey vise à la fois à la coordination des services et à la mise en place d'une tarification commune. C'est aussi le cas dans l'Hérault avec une structure de coopération qui rassemble le département et les quatre agglomérations du département).

D'autres initiatives de ce type sont également en cours de constitution ou bien encore simplement en projet, notamment en Région Nord Pas-de-Calais et dans le département des Alpes Maritimes.

Chaque structure répond à des objectifs bien précis : certains se veulent de simples instances de coopération entre autorités organisatrices, se voyant confier les compétences strictement énumérées par la loi ; d'autres, au contraire, ont pour vocation de se substituer aux autorités organisatrices qui les composent, soit en termes d'exploitation des services, soit en termes de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'équipements nouveaux.